

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1284

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ALMIRANTE, PAZZAGLIA, ABBATANGELO, BAGHINO, CARADONNA, DEL DONNO, FRANCHI, GREGGI, GUARRA, LO PORTO, MACALUSO, MARTINAT, MENNITTI, MICELI, PARLATO, PELLEGGIA, PIROLO, RALLO, RAUTI, ROMUALDI, RUBINACCI, SANTAGATI, SERVELLO, SOSPIRI, STAITI di CUDDIA delle CHIUSE, TATARELLA, TRANTINO, TREMAGLIA, TRIPODI, VALENSISE, ZANFAGNA**

*Presentata il 16 gennaio 1980*

### Norme per il funzionamento delle Commissioni parlamentari di inchiesta

ONOREVOLI COLLEGHI! — La situazione in cui oggi si trova il nostro Paese ha determinato la richiesta sempre più frequente di Commissioni parlamentari di inchiesta a tutti i livelli. Solo in questa legislatura alla Camera ne sono state presentate 32 ed al Senato 7.

La Commissione di inchiesta non ha mai avuto legislativamente una specifica strutturazione basandosi unicamente sui generici disposti dell'articolo 82 della Costituzione e sui sintetici e pochi articoli dei regolamenti della Camera e del Senato.

D'altro lato, nella prassi, istituitasi dall'entrata in vigore della Costituzione, le

Commissioni d'inchiesta hanno assunto una loro specifica fisionomia attraverso procedure ed istituti ormai consolidati.

Ma queste procedure, questi istituti oltraché opportuno appare necessario determinarli con una legge in quanto è doveroso che il cittadino, coinvolto in una inchiesta conosca preventivamente i limiti dei propri doveri e dei propri diritti come anche quelli dei poteri della Commissione.

Per questi motivi ripresentiamo la presente proposta di legge che venne già presentata dal Gruppo parlamentare del MSI-destra nazionale sia nella VI e VII legislatura, confidando che possa essere

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

finalmente — di fronte alle contingenti necessità — posta in discussione e approvata.

\* \* \*

Le Commissioni parlamentari d'inchiesta sono attualmente disciplinate dall'articolo 82 della Costituzione e dagli articoli 162 e 163 del Regolamento del Senato della Repubblica e 140, 141 e 142 del Regolamento della Camera dei deputati.

L'articolo 82 della Costituzione, prevedendo inchieste parlamentari su materie di pubblico interesse, stabilisce la composizione e le modalità di nomina delle Commissioni e attribuisce loro, per il conseguimento dello scopo, gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, con le correlative limitazioni.

A tale norma fanno richiamo, l'articolo 162 del Regolamento del Senato, che prevede le commissioni di inchiesta formate mediante designazione dei gruppi parlamentari in ragione di uno ogni venti iscritti o frazione non inferiore a dieci, e l'articolo 141 del Regolamento della Camera dei deputati, ove è stabilito che la commissione nella sua composizione deve rispettare la proporzione dei gruppi parlamentari. Nel Regolamento del Senato si afferma esplicitamente che i poteri della commissione sono « gli stessi dell'autorità giudiziaria » (articolo 162) e nel Regolamento della Camera che essa « procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria » (articolo 141).

Oltre a queste norme, allo stato, non ve ne sono altre che disciplinino l'istituzione, la composizione e il funzionamento delle commissioni parlamentari d'inchiesta e, soprattutto, che ne determinino e ne precisino i poteri. Se poi si pon mente al fatto che questi stessi articoli lasciano, nella loro formulazione, un larghissimo margine interpretativo, si comprende facilmente la necessità di una organica e chiara regolamentazione, che non soltanto preveda e stabilisca con ogni possibile esattezza la natura, i compiti e i poteri

di siffatte commissioni, disciplinando legislativamente tale importante e delicato settore della vita parlamentare e politica del Paese, lasciato oggi alla interpretazione, necessariamente unilaterale e frammentaria, dell'una o dell'altra Camera o delle singole commissioni.

Basti pensare che, pur essendo frequente il ricorso alla legge per istituire commissioni parlamentari d'inchiesta, né la Carta costituzionale, né il Regolamento del Senato, né quello della Camera prevedono commissioni istituite per legge, per cui sono state regolamentate con la tacita estensione delle norme previste per le commissioni nominate con atto interno dall'una o dall'altra Camera.

Per colmare evidenti lacune e per meglio precisare e delimitare i compiti ed i poteri delle commissioni parlamentari d'inchiesta si è ritenuto necessario apprestare la presente proposta di legge, in armonia con il dettato costituzionale dell'articolo 82 e con le norme degli articoli 140 e seguenti del Regolamento della Camera e 162 del Regolamento del Senato.

#### *Le inchieste parlamentari in Italia.*

Nell'evoluzione storica che il sistema rappresentativo ha avuto in Italia, pur non essendo mai stato posto in dubbio il diritto del Parlamento a disporre « inchieste » su materie di pubblico interesse, difficoltà ed opposizioni notevoli insorsero invece sul modo di assicurare l'esercizio di tale diritto e sulla opportunità o meno di una legge che lo regolasse.

Accettato inizialmente con diffidenza, l'istituto della « inchiesta » rimase da noi, per lungo tempo, indefinito e indeterminato particolarmente per la difficoltà di accordare alle commissioni di inchiesta attribuzioni tali che non spostassero i limiti tra i vari poteri dello Stato e che nel contempo non derogassero ai principi saldamente posti alla base di un governo parlamentare.

Ristrette in confini tanto angusti da identificarle con una semplice procedura parlamentare, le inchieste non corrisposero

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

alle aspettative e, sovente, misero in luce delle verità solo approssimative, come si evince dalla storia delle inchieste agrarie o di quelle sulle condizioni politiche del napoletano, della Romagna, dell'Emilia e del Veneto e dalla sorte che ebbero quelle sul brigantaggio, sulle ferrovie meridionali, sulla marina militare e mercantile e così via.

Nel 1858 i ministri Cavour e De Foresta — in un disegno di legge presentato alla Camera subalpina per la repressione dei brogli elettorali — inclusero alcune norme che prevedevano « ogni specie di inchiesta » ma il progetto non giunse neppure alla relazione.

Nel 1883, in occasione dell'inchiesta sulla marina, l'onorevole Bixio fece presente l'assoluta necessità di una legge che riconoscesse alle commissioni parlamentari d'inchiesta il diritto di interrogare qualsiasi persona sotto pena di sanzione a carico per chi vi si sottraeva, conferendo così un potere coattivo alla commissione stessa in modo da renderne proficuo il lavoro.

Nel luglio dello stesso anno (1863) il guardasigilli Pisanelli presentò un progetto di legge, che determinava il diritto di inchiesta, alla Camera dei deputati che lo approvò; ma venne respinto, nel 1864, dal Senato per motivi di ordine generale in relazione alla difficoltà di determinare i limiti tra una grande complessità di casi e il pericolo di attribuire alle commissioni facoltà di competenza giudiziaria.

L'atteggiamento del Senato indusse il deputato Lanza a dichiarare — a nome della commissione d'inchiesta sulla marina — che questa rinunciava al mandato ricevuto perché « non credeva poter convenientemente progredire sulle indagini senza l'aiuto di una legge sulle inchieste » (vedi FURLANI: *Le Commissioni parlamentari di inchiesta*, Giuffrè, Milano 1954).

La principale ragione della mancata approvazione del progetto di legge da parte del Senato fu la prevalenza della opinione che fosse inutile una legge apparendo sufficiente « la facoltà regolamentare », come se per mezzo di regolamenti

e di deliberazioni, adottate caso per caso, si potessero imporre degli obblighi ai cittadini. Tale obiezione venne risolta anche quando la Camera dispose le famose inchieste sulle ferrovie meridionali e sulla regia dei tabacchi e, in tal modo, non fu possibile dettare una normativa di base con formale disegno di legge.

Lo scarso successo dei lavori delle Commissioni d'inchiesta è da ascrivere alla mancanza istituzionale di norme e, nella carenza di precise disposizioni, si manifestò quella indeterminatezza che finì con il condannare alla impotenza le commissioni stesse non fornendo loro i mezzi adeguati al conseguimento dello scopo per il quale venivano costituite.

La mancanza di una legge che, nel silenzio dello Statuto regolasse la delicatissima materia dei poteri di inchiesta parlamentare fu la causa determinante che ha costretto le commissioni ad appagarsi di notizie superficiali, spesso inesatte, quasi sempre inficiate dalle titubanze o, eventualmente, dalle riserve mentali di coloro che le fornivano.

Le maggiori opposizioni sollevate sul modo di assicurare l'esercizio del diritto d'inchiesta e sulla opportunità di regolarlo con legge si fondarono sulla asserita « inutilità » di una legge del genere, sul timore di abusi e sul pericolo di una confusione di poteri; obiezioni, queste, tutte suggestivamente negative perché — nel timore di eccedere nelle proprie attribuzioni — le commissioni si autolimitarono e, così, non furono in grado di raggiungere quella piena coscienza dei fatti oggetto dell'inchiesta. Si eccipi, anche, che una tale legge fosse antistatutaria, perché avrebbe prodotto confusione tra potere legislativo e giudiziario, senza rilevare che il pericolo poteva sorgere soltanto nel caso in cui il primo si fosse arrogato il diritto di giudicare, sia applicando ad un determinato fatto la legge penale in vigore, sia usando il potere decisorio che rappresenta la vera essenza del secondo.

Al riguardo, non venne allora adeguatamente valutato che, se è attribuzione esclusiva del potere giudiziario il giudicare in materia civile e penale, i mezzi

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dei quali esso si serve per esercitare le proprie funzioni non sono esclusivi.

Si confuse, in sostanza, la esclusività dello scopo giudiziario con la esclusività dei mezzi materiali dei quali nessuna autorità, amministrativa o parlamentare, può fare a meno; inoltre, non si osservò che, trattandosi di un unico fatto eventualmente devoluto alla competenza di due poteri, nessuno di questi poteri era in grado di esercitare il rispettivo ufficio senza che ne derivasse reciproco danno.

La mancanza di risultati positivi dei lavori delle Commissioni di inchiesta — vigendo lo Statuto albertino — determinò nel Paese una corrente di indifferenza; il diritto di inchiesta venne ritenuto uno strumento destinato non tanto a chiarire quanto ad insabbiare importanti questioni di cui non si voleva affrontare decisamente la soluzione.

Non mancarono — tuttavia — autorevoli voci che, ripetutamente e con vigore, invocarono specifici rimedi per consentire che l'esercizio di questa importante funzione parlamentare raggiungesse risultati utili e fecondi.

Si osservò acutamente che, qualunque fosse l'indirizzo e lo scopo dell'inchiesta, era necessario che i poteri — chiaramente fissati nei limiti — fossero in ogni occasione sempre gli stessi, in modo da garantire sia la sicurezza delle indagini, sia togliendo quel senso di sfiducia che si era determinato nel paese, al fine di consentire ai suoi rappresentanti di svolgere opera assidua ed efficace secondo le necessità più urgenti.

A nulla valsero le pur valide argomentazioni addotte per arrivare alla emanazione di una legge chiara ed univoca. Invece di colmare la grave lacuna esistente nella legislazione allora vigente, si continuò a negare l'opportunità di una legge che individuasse e fissasse i poteri necessari a qualsiasi inchiesta; così, in pratica, si venne ad includere il diritto d'inchiesta, che pure era ammesso in dottrina, assumendosi da più parti che ciascuna Camera, in virtù dei propri poteri regolamentari, poteva conferire alle commissioni d'inchiesta gli strumenti necessari; che

una legge sull'esercizio delle inchieste feriva la sovranità delle Camere; che nessuna garanzia era assicurata al cittadino di fronte a possibili atti antistatutari.

Si doveva arrivare alla Costituzione del 1948, perché l'inchiesta parlamentare venisse specificatamente prevista (articolo 82) perdendo quella indeterminatezza che sino a quel momento l'aveva caratterizzata, assumendo — finalmente — la veste di un vero attributo costituzionale.

Non può, tuttavia, tacersi che, pur accordando l'articolo 82 della Costituzione alle singole commissioni i poteri necessari al conseguimento dello scopo per il quale le inchieste sono disposte, si avverte, ancor oggi, l'opportunità di disposizioni uniformi e coordinate per regolare questa delicatissima materia, non apparendo sufficiente ad eliminare le numerose incertezze, le molteplici discrepanze, le diversità dei metodi seguiti, il semplice richiamo « agli stessi poteri e alle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria » contenuto nell'ultima parte del citato articolo 82.

Qualunque sia lo scopo o l'indirizzo che caso per caso l'inchiesta parlamentare assume, fermo restando il carattere delle sue funzioni, è indispensabile che l'esercizio dei poteri necessari al successo dell'inchiesta sia sempre uniforme in modo da permettere la sicurezza dell'indagine da parte delle varie commissioni.

Osserva il Tesoro che: « La Carta costituzionale disciplina l'esercizio del potere di inchiesta solo nelle sue linee fondamentali lasciando alle Camere la facoltà della ulteriore disciplina » ed aggiunge in un suo scritto, apparso nel 1958 nella *Rassegna di diritto pubblico*, che: « il contrasto dei costituenti si determinò solo per stabilire se l'esercizio del potere d'inchiesta doveva essere disciplinato con norme poste in essere dalla Carta costituzionale ovvero con norme stabilite di volta in volta con legge e prevalse il criterio di consacrare nella Carta costituzionale alcune norme fondamentali rinviando, per l'ulteriore disciplina, alla determinazione delle Camere, lasciandole libere di porle in essere con i loro regolamenti ovvero mediante una legge o una consuetudine o

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

ancora con deliberazione adottata di volta in volta ».

A questa necessità si ispirano le norme che si propongono; né può, al riguardo, eccipirsi che una legge, per regolare l'esercizio delle attribuzioni che la Costituzione già riconosce nell'articolo 82 proprio al Parlamento, sarebbe pericolosa perché, nello stesso modo in cui regola questo diritto, potrebbe restringerlo o ampliarlo e, quindi, modificare in modo indiretto la Costituzione stessa.

Soltanto rafforzando con una legge la comune volontà di rendere sempre più produttivo l'esercizio del diritto di inchiesta parlamentare, si potranno conseguire risultati maggiormente apprezzabili nella soluzione dei problemi di carattere sociale, politico, economico, del nostro Paese.

Perché una legge di questa natura sia efficace è necessario determinare gli organi delle commissioni d'inchiesta, le loro attività, i mezzi idonei per esercitarle, i termini, le modalità applicative.

Nessun atto legislativo ha, fin qui, provveduto a regolamentare l'esercizio del diritto d'inchiesta sancito dall'articolo 82 della Costituzione e ciò ha costituito — come l'esperienza ha dimostrato — motivo di molte incertezze alle quali si deve e può porre rimedio.

\* \* \*

## NOTE DI DIRITTO COMPARATO.

Quanto al modo come si ordinano, in altri paesi, le inchieste parlamentari ed alle regole con cui procedono le commissioni d'inchiesta, si può osservare che in alcuni paesi le commissioni legislative possono avere il diritto o, su loro richiesta, il potere di inchiesta.

Nei paesi dove è prevista l'istituzione delle commissioni di inchiesta, presenta particolare difficoltà di soluzione la materia relativa ai loro poteri specialmente nei casi, non rari, in cui l'obbligo di comparizione per coloro che debbono testimoniare può essere sanzionato soltanto dalle competenti autorità giudiziarie; è di tutta

evidenza che, in tali casi, viene affievolita la celerità e l'efficacia delle inchieste parlamentari. Il mezzo più idoneo per svolgere le inchieste nelle condizioni migliori è, senza dubbio, la introduzione dell'obbligo di testimoniare previo giuramento. La forma del giuramento è prevista, anche se non viene sempre adottata, dalla maggior parte dei parlamenti che dispongono di una procedura di inchiesta e specialmente nei sistemi parlamentari che hanno subito l'influenza di quello inglese.

In Russia e nelle democrazie popolari, la pratica del giuramento è del tutto sconosciuta ma ciò non impedisce di comminare ai testimoni che dichiarano il falso sanzioni di carattere penale.

In Danimarca, in Islanda, in Svizzera, le commissioni di inchiesta non hanno il potere di far prestare giuramento ai testimoni.

La testimonianza dei pubblici funzionari pone, inoltre, problemi del tutto particolari per il rapporto gerarchico che li lega al ministro dal quale dipendono. In quale misura, invero, il Governo può impedire ai suoi funzionari di rispondere alle domande formulate dalle commissioni di inchiesta parlamentare? E, questo, un problema che — nel campo del diritto positivo — raramente ha trovato, finora, una soluzione concorde.

Al riguardo, va rilevato che nella legislazione del Giappone esistono specifiche norme; se un funzionario rifiuta di rispondere alla commissione che l'interroga, il ministro dal quale dipende è tenuto a giustificare il suo atteggiamento davanti al Parlamento che — se ne ravvisa l'opportunità — ha facoltà di chiedere al Governo di confermare o meno il pregiudizio che può derivarne per gli interessi dello Stato. In mancanza di una risposta, da fornire nel termine di dieci giorni, il funzionario viene automaticamente sciolto dal vincolo del segreto e deve deporre.

Nella Repubblica federale tedesca, il consenso del ministro interessato è sempre necessario e può essere negato soltanto quando le informazioni chieste possano recare « pregiudizio alla sicurezza pubblica o rendono particolarmente difficili lo

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

svolgimento delle funzioni pubbliche». Questa ultima soluzione raccoglie la generalità dei consensi, in mancanza di specifiche norme scritte.

In effetti, l'autorizzazione o il rifiuto del ministro crea un problema di responsabilità politica che dipende da circostanze di fatto e non già da regole giuridiche prestabilite.

In Gran Bretagna è consentito alla Camera dei comuni di condannare a pena detentiva per oltraggio al Parlamento il funzionario che si rifiuta di rispondere; ma, in realtà, la Camera si avvale raramente di tale potere per evitare di porre in discussione, non tanto la personale responsabilità penale del funzionario che si attiene alle istruzioni ricevute, ma l'intero Governo.

È necessario, infine, notare che — in ogni paese — la commissione di inchiesta è soltanto un organo di ricerca e di informazione, che ha l'unico compito di redigere una relazione sui fatti sottoposti al proprio esame e di presentarla alla Assemblea; non è competente ad adottare — da sola — decisioni relative alla questione che ha costituito l'oggetto delle indagini.

#### *Stati Uniti d'America.*

Tutte le Commissioni del Senato e tre commissioni della Camera negli USA hanno, istituzionalmente, tale potere mentre per le altre è necessaria una speciale autorizzazione dell'Assemblea.

Al contrario, in molti paesi (Francia, Paesi Bassi, Svezia) così come in Italia non è consentito, alle commissioni parlamentari permanenti, di procedere a inchieste usando poteri di natura giudiziaria ed è, perciò, necessario, al fine di chiarire determinati casi, istituire speciali commissioni con il compito di raccogliere quegli elementi necessari che consentano all'Assemblea di esercitare la funzione di controllo. Le conclusioni dei lavori delle commissioni sono raccolte in una relazione che, formando oggetto del dibattito assembleare, potrà concludersi con l'adozione delle misure ritenute utili e necessarie.

Il diritto di inchiesta, che trova la sua ragione di essere nel principio per cui le Assemblee parlamentari debbono conoscere tutte le questioni che riguardano il potere esecutivo, non è previsto nella legislazione di alcuni paesi (Finlandia, Norvegia, Svezia). Negli Stati Uniti, invece, costituisce — come si è sopra accennato — un aspetto fra i più significativi di quel sistema parlamentare. Le *investigating committees* del Congresso, istituite specificamente a tale scopo, sono munite di poteri amplissimi, possono ordinare la comparizione di qualsiasi cittadino di cui ritengono necessaria l'audizione ed hanno facoltà non solamente di infliggere una pena — per « disprezzo del Congresso » — a coloro che non vi ottemperano, ma di obbligarli a comparire con mandati di accompagnamento (vedi GUGLIELMO NEGRI: *Il sistema politico degli Stati Uniti d'America*, pagine 96-100). Il loro campo di azione è illimitato, ma le commissioni di inchiesta americane svolgono essenzialmente le loro attività di indagine nei confronti della pubblica amministrazione.

Se la materia dell'inchiesta concerne un determinato servizio od ufficio, molto spesso è chiamato in causa il capo del relativo Dipartimento: inoltre, il Segretario di Stato può, personalmente, chiedere di essere ascoltato da una commissione per fornire tutti i possibili chiarimenti sull'attività del proprio dicastero.

Al di là di ogni formale criterio di separazione dei poteri, trova — in tal modo — pieno riconoscimento la fondamentale funzione di controllo sulle attività di governo svolta dal Parlamento americano.

#### *Belgio.*

Nel Belgio le inchieste parlamentari sono regolate dall'articolo 40 della Costituzione e disciplinate, nei particolari, dalla legge del 3 maggio 1880 e non anche dai regolamenti parlamentari.

La Assemblea di ciascuna Camera, in virtù di tale legge, può esercitare il diritto di inchiesta direttamente oppure delegandolo ad una commissione espressa nel

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

proprio seno; ai lavori della commissione, che è costituita e che delibera secondo le norme che regolano la normale attività della Camera, ogni deputato ha diritto di assistere. Le sedute in cui vengono raccolte le deposizioni dei testimoni ed i pareri degli esperti, sono pubbliche salvo deliberazione contraria della commissione. I poteri, attribuiti al giudice istruttore dal codice di istruzione penale, si estendono alla Camera, alla commissione ed al suo Presidente ma possono essere limitati dalla Assemblea che delibera l'inchiesta. Lo scioglimento della Camera che ha disposto l'inchiesta determina la cessazione dei poteri della commissione; nei periodi di chiusura delle sessioni, i lavori della commissione sono sospesi salvo che la Camera non decida diversamente.

*Francia.*

In Francia, nel passato, non vi erano leggi o regolamenti in materia di inchieste parlamentari che, pertanto, si svolgevano in base ai precedenti consolidati dalla prassi. Dal 1832 in poi la maggior parte delle inchieste furono ordinate con semplici risoluzioni che non venivano neppure promulgate. Tali risoluzioni, contenevano quasi sempre la clausola generica che la commissione aveva « i poteri più estesi ». Però ogni singola Camera non poteva — con propria deliberazione — conferire ad una commissione d'inchiesta i poteri attribuiti al giudice istruttore dal codice di istruzione criminale; in tal caso era necessario seguire la procedura prevista per l'approvazione delle leggi. Alcune inchieste furono disposte con legge, promulgata anche nel corso della discussione di un progetto di legge, quando apparve necessario conoscere a fondo determinati aspetti della materia in discussione.

Inoltre, rimase per lungo tempo indecisa la questione se le commissioni d'inchiesta (tranne che non fossero disposte per legge) potessero citare e in qual modo i testimoni e se avessero facoltà di deferire loro il giuramento. La consuetudine, prevalsa dal 1876 in poi, fu costante ed i te-

stimoni venivano convocati sia per lettera sia con citazione firmata dal presidente della commissione. Quando doveva essere sentito un membro dell'altra Camera, la Commissione dava incarico a due suoi componenti di recarsi presso l'altro parlamentare per pregarlo di deporre. Gravi difficoltà incontrò la citazione dei funzionari statali ma la consuetudine riconobbe alla commissione d'inchiesta il diritto di citare anche funzionari dell'ordine giudiziario con facoltà di deferire loro il giuramento. Alle commissioni d'inchiesta non potevano essere aggregate persone estranee senza formale autorizzazione della Camera; in tal caso, gli estranei avevano solo voto consultivo. Le adunanze erano pubbliche e le commissioni non erano obbligate ad interrompere i loro lavori nell'intervallo delle sessioni della Assemblea e non cessavano dal loro ufficio; solo lo scioglimento delle Camere produceva tali effetti. Le relazioni delle commissioni d'inchiesta, infine, dovevano essere presentate alle Camere secondo le norme previste per le relazioni delle commissioni ordinarie e non potevano essere stampate e distribuite senza l'autorizzazione dell'Assemblea (vedi PIERRE: *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*. Paris 1893).

La materia relativa alle inchieste parlamentari è, ora, regolata in Francia dalla « Ordonnance » n. 58/1100 del 17 novembre 1958 ed è anche disciplinata dagli articoli 139-143 del Regolamento dell'Assemblea Nazionale.

Le norme di carattere generale, alle quali i citati testi fanno riferimento, limitano notevolmente le attività delle commissioni d'inchiesta. Prevedono, invero, che i lavori delle commissioni non possono durare, in ogni caso, oltre quattro mesi; vietano di istituirle quando i fatti hanno dato luogo a procedimento giudiziario, dispongono che i lavori delle commissioni cessino quando, sulla stessa materia, si apra una istruttoria giudiziaria. Inoltre, i componenti delle citate commissioni, eletti con il sistema dello scrutinio di maggioranza e non secondo la rappresentanza proporzionale dei gruppi, sono tenuti a mantenere il segreto su ogni deli-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

berazione; l'Assemblea, infine, può discutere soltanto in comitato segreto la proposta, formulata dalla commissione d'inchiesta o dal presidente dell'Assemblea nazionale, di pubblicare — in tutto o in parte — la relazione conclusiva.

*Olanda.*

Nell'Olanda, norme particolari, in materia di inchiesta parlamentare, sono contenute negli articoli 85-94 del Regolamento della Prima Camera e negli articoli 136-145 del Regolamento della Seconda Camera.

Particolare importanza rivestono le disposizioni relative alla lista dei testimoni e degli esperti da interrogare che, ove sia possibile, devono essere indicati nella proposta di istituzione della commissione d'inchiesta. Il termine dei lavori è stabilito dalla Camera nella stessa deliberazione che dispone l'inchiesta; ma la Camera ha in qualsiasi momento i poteri di sciogliere la commissione. I processi verbali degli esami dei testimoni e degli esperti, che possono essere interrogati soltanto se è presente il numero minimo dei commissari stabilito dalla Camera nel provvedimento con cui istituisce la commissione, sono pubblicati, a meno che la Camera stessa non decida diversamente, e vengono trasmessi all'autorità giudiziaria quando sorge il sospetto che il testimone abbia affermato il falso.

*Repubblica Federale Tedesca.*

Nella Repubblica Federale Tedesca si applica il principio per cui soltanto la commissione difesa e la commissione permanente — che, a norma dell'articolo 45 della legge fondamentale, « deve tutelare i diritti del Bundestag nei confronti del Governo federale durante l'intervallo delle due legislature » — sono investite permanentemente dei poteri giudiziari riservati per la regola generale contenuta nell'articolo 44, alle commissioni speciali di inchiesta. Queste ultime, a richiesta di un

quarto dei componenti, sono obbligatoriamente costituite dal Bundestag e raccolgono in seduta pubblica, salva la opportunità che il dibattito si svolga a porte chiuse, le prove necessarie su determinate questioni. Per la raccolta delle prove si applicano, possibilmente le norme di procedura penale ed è tutelato il segreto epistolare, telegrafico, telefonico. Inoltre, i tribunali e le autorità amministrative sono obbligati a prestare assistenza legale e burocratica; le decisioni delle commissioni d'inchiesta sono sottratte al dibattito giudiziario e, nel valutare e decidere le fattispecie concrete che costituiscono l'oggetto delle inchieste, l'autorità giudiziaria è libera di procedere secondo le proprie competenze. In genere, i lavori delle commissioni d'inchiesta seguono norme del Regolamento del Bundestag che — fra l'altro — prevedono la composizione proporzionale delle commissioni e — quasi sempre — la maggioranza semplice per le deliberazioni.

\* \* \*

## L'ARTICOLO 82 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

Come è noto l'esame dell'articolo 82 della Costituzione ha suscitato notevoli contrasti interpretativi.

Si è voluto da taluni ravvisare in esso una disposizione generale, diretta a disciplinare tutti i possibili tipi di inchieste parlamentari e non soltanto quelle politiche e legislative (Crisafulli, Esposito). Altri hanno creduto di scorgervi una norma di carattere limitato, rivolta unicamente a regolare le inchieste parlamentari con finalità politiche o legislative disposte da una sola Camera (Cuomo, Fenucci, Mortati, Vassalli). Altri ancora hanno, infine, ritenuto che l'articolo 82 costituisca una norma valida per le inchieste parlamentari (politiche e legislative) comunque decise, cioè tanto se deliberate con provvedimento mono-camerale o bicamerale, quanto se disposte, con legge (Garruto, Pace, Pergolesi, Virga). E tale sembra, in realtà, l'avviso prevalso nella pratica, avendo il Parlamento repubblicano segui-



## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

to costantemente questa interpretazione in tutte le inchieste disposte dal 1950 in poi, anche se deliberate con legge (Inchiesta sulla miseria e sui mezzi per combatterla, 12 ottobre 1951; Inchiesta sulla disoccupazione, 4 dicembre 1951; Inchiesta sui limiti posti alla concorrenza nel campo economico, 18 maggio 1961 e 26 luglio 1963; Inchiesta sull'attività e sul funzionamento dell'INPS, 21 luglio 1966; Inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia, 28 gennaio 1955 e 3 marzo 1955; Inchiesta sull'anonima banchieri, legge 18 ottobre 1958, n. 943; Inchiesta sull'aeroporto di Fiumicino, legge 5 maggio 1961, n. 325; Inchiesta sulla « mafia », legge 20 dicembre 1962, n. 1720; Inchiesta sul disastro del Vajont, legge 22 maggio 1964, n. 370; Inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, legge 31 marzo 1969, n. 93; Inchiesta sui fenomeni della criminalità in Sardegna, legge 27 ottobre 1969, n. 755).

In effetti, anche nella presente proposta di legge viene adottato lo stesso criterio interpretativo per il quale sussistono specifici precedenti parlamentari e militano considerazioni di indubbia rilevanza sia sul piano logico che su quello giuridico.

Quanto ai primi, basti ricordare per tutti il rigetto da parte della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati della tesi della superabilità con legge dei limiti dell'articolo 82 della Costituzione, sostenuta dall'onorevole Targetti nelle sedute dell'8 e del 14 ottobre 1958, in occasione dell'esame della proposta di inchiesta sulla anonima banchieri: fu allora esplicitamente precisato dal relatore onorevole Lucifredi, nel motivare la opinione della maggioranza della commissione, che il potere di inchiesta trova « nell'articolo 82 della Costituzione una disciplina completa ed esclusiva che vale anche al di fuori delle procedure che lo stesso articolo 82 prevede » pienamente accolto, a nome del Governo, dal Ministro Del Bo, sostenendo che « ogni deliberazione di inchiesta deve rientrare nei limiti dell'articolo 82 della Costituzione ».

Parimenti rilevante è stato il parere emesso dalla Commissione affari costitu-

zionali della Camera il 9 ottobre 1968, al termine dell'esame della costituzionalità della proposta di legge per una inchiesta parlamentare sugli eventi del giugno-luglio 1964, nel senso che l'articolo 82 della Costituzione si applica anche nel caso in cui una inchiesta viene disposta con legge.

Sul punto, il relatore onorevole Bresani ebbe a dichiarare che « con detto articolo la Costituzione ha dettato una disciplina completa ed esclusiva del potere di inchiesta, che vale anche quando le Camere, adottando la procedura legislativa, si discostano da quella prevista dal primo comma dell'articolo 82 » (Bollettino delle Commissioni Parlamentari, Camera dei deputati, 2 ottobre 1968, n. 29, pagina 2).

Analogo, sostanzialmente, il convincimento espresso dal Senato nella relazione della Commissione difesa sulla medesima proposta di legge (Atti parlamentari del Senato V Legislatura, n. 534-A, pagina 5).

D'altronde non è difficile desumere dalle stesse disposizioni dell'articolo 82 della Costituzione le ragioni dell'inserimento di tale norma nella legge fondamentale dello Stato. È evidente che i precetti che la sostanziano tendono a garantire il rispetto di taluni principi ben a ragione considerati di basilare importanza nel nostro ordinamento democratico, quali l'osservanza della proporzione dei gruppi parlamentari e, quindi, la tutela delle minoranze, per ciò che attiene alla composizione della commissione di inchiesta e, per quanto concerne l'ambito delle potestà e facoltà della Commissione medesima, la invalicabilità dei limiti posti dalla stessa Costituzione a tutela delle libertà personali, libertà che la sola autorità giudiziaria è ammessa a comprimere in virtù di poteri ad essa espressamente conferiti con norme costituzionali (articoli 13, 14, 15 della Costituzione).

Se si dovesse ritenere che i precetti dell'articolo 82 della Costituzione concernono le sole inchieste disposte da una Camera con provvedimento non legislativo, si perverrebbe all'assurdo logico, ancor più che giuridico di aver voluto garantire il rispetto dei principi essenziali anzidetti unicamente nell'ipotesi, certamente me-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

no importante, della inchiesta parlamentare non deliberata legislativamente, senza porre alcun limite nel caso di inchiesta disposta, invece, con legge. Il che equivarrebbe a condizionare il dovere di osservanza di quei principi alla scelta della forma concretamente adottata per il provvedimento con cui l'inchiesta parlamentare venisse deliberata.

Né, d'altro canto, sembra ipotizzabile una generale facoltà del Parlamento di disporre inchieste per il cui svolgimento si conferiscano con legge alle relative commissioni poteri più ampi o comunque diversi rispetto a quelli riservati all'autorità giudiziaria.

Una siffatta facoltà, invero, non armonizzerebbe assolutamente con il sistema, né potrebbe giustificarsi alla luce di una ortodossa applicazione dei postulati costituzionali, proprio perché le libertà fondamentali trovano precisa e puntuale garanzia nella espressa previsione della Costituzione, per cui è da escludere che con provvedimento legislativo ordinario possa essere conferito ad una autorità statale diversa da quella giudiziaria un potere o un insieme di poteri tali da consentirle di incidere su quei medesimi diritti di libertà.

In altri termini, posto che nella Costituzione sono riservati in via esclusiva all'autorità giudiziaria quei particolari poteri di indagine ed esame muniti di forza coattiva esterna, cioè capaci di limitare o comprimere i diritti di libertà costituzionalmente tutelati, non è giuridicamente possibile che quei medesimi poteri siano esercitati da altra autorità ove non lo stabilisca, esplicitamente o implicitamente, la stessa Costituzione.

Quindi se si volesse disporre legislativamente una inchiesta parlamentare senza uniformarsi ai precetti contenuti nell'articolo 82, occorrerebbe prima fare ricorso al procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione.

Precisato quanto sopra in ordine alla ritenuta applicabilità dell'articolo 82 della Costituzione a tutte le inchieste parlamentari comunque disposte, è appena il caso

di esaminare brevemente le particolari prescrizioni contenute in questa norma.

Come risulta dal primo comma dell'articolo 82, le inchieste parlamentari possono concernere soltanto « materie di pubblico interesse ».

La formula normativa è di per sé tanto chiara che non occorre soffermarvisi. È comunque evidente che da essa risulta nettamente esclusa la possibilità che l'inchiesta investa le attività meramente private, sia dei singoli cittadini, sia di enti o società.

In sostanza, lo strumento dell'inchiesta parlamentare deve essere usato nell'interesse generale, mettendo il Parlamento in condizioni di esercitare la fondamentale funzione di controllo assegnatagli nei confronti dell'esecutivo nonché quella sua, propria e primaria, di predisporre ed approvare le leggi occorrenti al Paese.

L'articolo 82, comma secondo, stabilisce che la commissione di inchiesta procede alle indagini ed agli esami « con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ».

La disposizione ha, come si è visto, lo scopo di attribuire all'organo inquirente parlamentare le potestà indispensabili perché l'inchiesta possa svolgersi anche attraverso l'esercizio di poteri di coazione esterna, cioè nei confronti dei soggetti convocati dalla commissione nel corso delle sue indagini ovvero depositari o detentori di documenti e di cose la cui conoscenza ed eventuale acquisizione sia ritenuta opportuna dalla Commissione.

Senza una espressa norma costituzionale — giova ripeterlo — non si sarebbe potuto riconoscere questo genere di poteri ad un organo che, nonostante l'altezza delle funzioni e la propria estrazione parlamentare, non svolge attività giurisdizionale né può identificarsi come « autorità giudiziaria ».

Per altro il riferimento ai poteri della autorità giudiziaria non va inteso come limitato alla sola autorità giudiziaria ordinaria; è opinione assolutamente incontrastata quella che nella riportata espressione costituzionale si ricomprendano sia il giudice penale in funzione istruttoria,

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sia quello civile, sia quello amministrativo, per cui deve ritenersi pacifico che la commissione è libera di adottare fra i vari ordinamenti procedurali quelle norme che meglio si prestano alla disciplina dell'indagine e in particolare — come è previsto dall'articolo 19 della presente proposta — i mezzi e gli istituti propri dell'istruzione penale, di quella civile nei processi di cognizione dinanzi ai tribunali e di quella amministrativa.

Le « limitazioni » cui fa riferimento il citato articolo 82, comma secondo, rappresentano in definitiva il rovescio della medaglia costituita dai « poteri » nella stessa norma menzionati delimitando i confini entro i quali quei poteri possono essere esercitati, così come storicamente e tradizionalmente avviene per l'autorità giudiziaria.

Fra le limitazioni rivestono indubbiamente particolare rilievo quelle contenute negli articoli 342, 351 e 352 del codice di procedura penale, che concernono il potere di acquisizione di atti e documenti ed il potere di esaminare testimoni allorché venga dedotto il così detto « vincolo di segretezza ».

Si tratta di limitazioni che certamente incidono in maniera assai penetrante sull'esercizio dei poteri ai quali attengono, ma che devono comunque essere osservate anche dalle commissioni parlamentari di inchiesta, per logico e coerente ossequio al chiaro dettato dell'articolo 82 della Costituzione, con quei peculiari adattamenti applicativi ovviamente imposti dalla natura e dalle finalità dell'inchiesta parlamentare, che non è diretta ad accertare le violazioni della legge e le responsabilità personali delle violazioni stesse con il fine di applicare agli autori le previste sanzioni, bensì all'esercizio della essenziale funzione di controllo politico spettante alle Camere nei confronti dell'esecutivo.

La evidenziata ed incontestabile differenza di compiti e di fini rispetto all'autorità giudiziaria postula necessariamente che poteri e limitazioni, anche se ancorati al modello giurisdizionale espressamente indicato dalla norma costituzionale, si atteggiino in concreto secondo le esigenze

particolari della indagine parlamentare, subendo le modifiche conseguenzialmente occorrenti, nel rispetto sostanziale della assimilazione imposta dalla stessa Costituzione.

\* \* \*

## ILLUSTRAZIONE DELLA PROPOSTA DI LEGGE.

La presente proposta di legge si articola in cinque titoli. Nel titolo I sono comprese le norme relative alla deliberazione dell'inchiesta, alla costituzione e al funzionamento della Commissione, agli organi che la compongono. Il titolo II è formato dagli articoli concernenti le attribuzioni degli organi della Commissione, cioè del presidente, dei vicepresidenti, dei segretari, dell'ufficio di presidenza, nonché del funzionario segretario, dei collaboratori esterni e del personale di polizia giudiziaria. Il titolo III contiene le disposizioni in merito ai poteri ed ai limiti della Commissione d'inchiesta, allo svolgimento dei lavori e ai rapporti con altri organi. Gli articoli che formano il titolo IV considerano il momento della conclusione dell'inchiesta con particolare riguardo alla presentazione della relazione nonché alla susseguente discussione avanti alla Assemblea. Il titolo V tratta della gestione amministrativa della Commissione, delle spese e del rendiconto.

\* \* \*

ART. 1. — (*Deliberazione dell'inchiesta*). — L'articolo 1 della legge stabilisce che l'esercizio del diritto di inchiesta ha luogo solo su materie di pubblico interesse a seguito di deliberazione di una delle Camere o di entrambe oppure con legge.

La norma non è soltanto formalmente introduttiva di un'organica disciplina legislativa, ma acquista specifica rilevanza perché, pur ripetendo il dettato dell'articolo 82 della Costituzione nell'affermare il diritto d'inchiesta parlamentare soltanto sulle materie di pubblico interesse, richiama per la prima volta in un testo legislativo diverso dalla Carta costituzionale l'eserci-

zio di questo diritto, interrompendo una prassi che, forse per la delicatezza della materia, voleva universalmente ammesso l'istituto delle inchieste parlamentari ma non lo vedeva né lo disciplinava in leggi autonome. L'articolo, inoltre, delimita l'oggetto delle inchieste senza discostarsi dalla generica e consueta indicazione di « materie di pubblico interesse », la cui determinazione è opportunamente lasciata alla interpretazione del Parlamento.

Anche se non si è ritenuto necessario specificarlo, appare evidente che quando si parla di « diritto di inchiesta » si intende far riferimento alle inchieste parlamentari in senso stretto e cioè a quelle ispettivo-politiche, diverse, come è noto, dalle altre inchieste a carattere legislativo che, traendo origine dalla funzione primaria delle Camere, sono dirette a raccogliere gli elementi necessari per un adeguato esercizio della funzione legislativa.

Il diritto di inchiesta, comè vera e propria espressione del sindacato parlamentare, costituisce l'unico mezzo legittimo per consentire al Parlamento di accertare le deficienze e le lacune che si manifestano nei vari settori della vita del Paese, al fine di apprestarvi gli opportuni rimedi ed influire politicamente sulla pubblica amministrazione. Esso, quindi, si presenta come il diritto di investigare su quanto incide sul pubblico interesse e, correlativamente, sulla condotta del Governo e della pubblica amministrazione, nonché su qualsiasi altro ente, istituto o associazione pubblica, allo scopo di accertarne il funzionamento e di predisporre i necessari provvedimenti sia amministrativi che legislativi; unica limitazione è che la materia soggetta all'inchiesta sia di pubblico interesse, e cioè che l'accertamento dei fatti sia richiesto dal conseguimento di una finalità pubblica.

È da rilevare, circa l'oggetto dell'inchiesta, che se l'articolo 1, come già l'articolo 82 della Costituzione, si limita ad affermare che tale oggetto deve vertere su « materie di pubblico interesse », ciò non significa che all'infuori del limite teleologico del perseguimento di quel particolare interesse non esistano dei limiti

materiali nella determinazione dell'oggetto della inchiesta. In proposito conviene tener presente che l'inchiesta mira a predisporre quanto necessario per una deliberazione delle Camere e, pertanto, la competenza delle Commissioni di inchiesta non può essere più ampia di quella della Camera che l'ha nominata o di entrambe.

L'esercizio del diritto di inchiesta inoltre, trova dei limiti nel rispetto dei diritti privati dei cittadini, nell'organizzazione dello Stato e nell'indipendenza degli organi costituzionali. Una specifica enumerazione di questi limiti sarebbe stata superflua, essendo conseguente all'attuale ordinamento statale. Pertanto si è preferito non accennarvi e riprodurre soltanto la formula dell'articolo 82 della Costituzione « materie di pubblico interesse » alla quale, per altro, si pervenne a seguito di ampie discussioni in seno alla Assemblea costituente e dopo che era stata respinta la proposta che limitava l'oggetto dell'inchiesta alla pubblica amministrazione, in considerazione del fatto che il Parlamento può sentire la necessità di promuovere inchieste anche su amministrazioni ed enti privati quali le banche, limitando il fine dell'indagine all'accertamento delle eventuali deficienze od abusi nel controllo che su tali enti il Governo avrebbe potuto e dovuto esercitare ovvero ai rapporti tra il Governo stesso e questi enti.

Anche se ad una prima lettura dell'articolo 1 possa apparire superfluo, esso tuttavia si rende opportuno, in una materia sino ad oggi non regolamentata legislativamente, poiché esterna già nella sua formazione quel necessario collegamento con i principi generali specie quando, per la prima volta, si cerca di racchiudere nel contesto di specifici articoli la soluzione di problemi spesso delineatisi nella pratica e ripetutamente dibattuti in dottrina.

L'altro punto di estremo interesse di questo articolo consiste nella norma che per la prima volta esplicitamente ammette la deliberazione per legge di una inchiesta parlamentare.

Sino ad oggi le commissioni, nell'esercizio dei loro poteri e nello svolgimento

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

della loro attività, si regolavano in base a processi analogici, secondo la necessità e l'opportunità del momento, non esistendo disposizioni legislative cogenti, salvo il generico dettato dell'articolo 82 della Costituzione.

L'esame delle costanti e delle differenze riscontrate nelle varie decisioni prese su analoghi problemi nell'arco di oltre 30 anni di inchieste parlamentari ha consentito l'individuazione di alcuni elementi che, sostanziati da concreto rilievo giuridico, possono ormai venir posti a base di una organica normativa.

Così nell'articolo 1 viene definita una questione già ampiamente dibattuta: se sia ammissibile istituire con legge una commissione di inchiesta.

Il tema venne discusso anche alla Assemblea costituente, ma nell'articolo 82 della Costituzione la questione non fu espressamente risolta in quanto venne fissato soltanto il principio che le inchieste parlamentari potevano essere disposte da ciascuna Camera con proprio atto interno, anche se da parte di alcuni era stato proposto di completare la norma — recependo la prassi quasi costantemente seguita durante il Regno d'Italia — con la precisazione che le inchieste parlamentari potevano essere disposte anche con legge.

Ma questa indicazione non venne accolta in quanto sembrò ovvio che il Parlamento avesse sempre i poteri per regolare qualsiasi materia con legge, per cui una disposizione del genere apparve sostanzialmente superflua. Risultò, invece, costituzionalmente necessario dettare delle norme per dare forza imperativa agli atti interni delle Camere, in quanto altrimenti non avrebbero avuto rilievo nei confronti dei terzi e le inchieste camerale sarebbero rimaste prive di qualsiasi effetto esterno.

Nondimeno, una volta pubblicato il testo della Costituzione, il problema della legittimità delle commissioni di inchiesta disposte con legge venne ripreso dalla dottrina, mentre il Parlamento, specie nei casi più importanti, continuò a servirsi della legge per istituirle anche perché, in

tal modo, era possibile, e nella maniera più facile, arrivare alla nomina di commissioni formate pariteticamente da componenti dei due rami del Parlamento.

Dalla valutazione di siffatte situazioni è derivata la formulazione della norma dell'articolo 1, per cui le Camere sono legittimate a disporre una inchiesta tanto con atto interno, quanto anche con legge. Così per la prima volta, si dà formale ingresso, in una apposita norma, ai tre tipi di inchiesta parlamentare che, finora, trovavano pratica attuazione pur senza una specifica previsione legislativa: l'inchiesta disposta con atto monocamerale non legislativo (deliberazione dell'una o dell'altra Assemblea), quella disposta con atto bicamerale non legislativo (deliberazione di entrambe le Assemblee) e inchiesta disposta con legge.

In tal modo si sono superate le incertezze esistenti in dottrina in merito alla legittimità del ricorso alla legge per l'istituzione di commissioni parlamentari di inchiesta, a parte il fatto che in pratica — con estrema frequenza e per i più vari motivi — il Parlamento aveva già applicato questo sistema. Numerosi, infatti, sono gli esempi di commissioni parlamentari di inchiesta istituite con legge: da quelle più antiche sulle condizioni sociali ed economiche della Sicilia (legge 3 luglio 1875, n. 2579), sulla marina mercantile (legge 24 marzo 1881, n. 113), sull'organizzazione e la amministrazione della regia marina (legge 27 marzo 1904, n. 139), sulle spese per la costruzione del palazzo di giustizia di Roma (legge 4 aprile 1912, n. 317), sulle liquidazioni delle gestioni per le feste commemorative e le esposizioni di Roma, Torino e Palermo (legge 26 luglio 1917, n. 1138), sulle spese di guerra (legge 18 luglio 1920, n. 999), sull'ordinamento e funzionamento delle amministrazioni centrali (legge 16 marzo 1921, n. 260), a quelle più recenti.

I molti casi in cui il Parlamento ha ritenuto di promuovere inchieste con commissioni istituite per legge, anziché per atto monocamerale o bicamerale, convincono dell'opportunità di legittimarle anche con una espressa previsione legislativa per

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

fugare ogni superstite dubbio sulla loro ammissibilità nel nostro ordinamento.

ART. 2. — (*Composizione della Commissione*). — L'articolo 2 tratta della composizione numerica delle commissioni di inchiesta, opportunamente graduandola secondo che si tratti di commissione istituita con atto monocamerale ovvero di commissione istituita con atto bicamerale o con legge.

È sembrato opportuno fissare il numero dei componenti la commissione di inchiesta nel massimo di 20 o, secondo i casi, di 30 parlamentari, per evitare che ragioni di carattere politico determinassero l'insorgere di organi pletorici. Nel contempo la prevista consistenza numerica di questi organi sembra consentire una adeguata rappresentatività dei gruppi parlamentari. Sarà il Parlamento oppure ogni singola Camera, di volta in volta, a seconda della materia da trattare, del momento, della necessità, che in concreto stabilirà il numero dei componenti le commissioni.

La ragione della differenza fra il numero massimo dei componenti la commissione di inchiesta istituita con atto monocamerale (20) e quello della commissione di inchiesta nominata con atto bicamerale o con legge (30) si coglie facilmente tenendo presente che si fa ricorso alla legge o all'atto bicamerale nei casi di più grave rilievo, per cui il maggior numero di commissari è giustificato sia dalla importanza degli argomenti e dalla prevedibile complessità delle indagini, sia dall'opportunità politica di estendere a un più ampio numero di deputati e di senatori — senza però travalicare i giusti limiti — la diretta partecipazione al controllo e agli accertamenti.

L'ultimo comma dell'articolo stabilisce che, in ogni caso, la nomina abbia luogo in proporzione al numero degli iscritti ad ogni gruppo parlamentare, secondo quanto già previsto nell'articolo 162 del Regolamento del Senato e nel correlativo articolo 141 del Regolamento della Camera.

Inoltre si è ritenuto opportuno precisare che nel procedere alla nomina dei

singoli commissari il Presidente o i Presidenti delle due Assemblee sentiranno i presidenti dei rispettivi gruppi parlamentari.

La finalità della norma è evidente: assicurare in seno alla commissione la presenza dei rappresentanti di tutti i partiti politici secondo la rispettiva consistenza numerica e creare una armonica intesa, ai fini della nomina dei commissari, fra il Presidente dell'assemblea e i presidenti dei gruppi.

È sembrato opportuno, per ovvii motivi di praticità e di funzionalità ed anche per rispettare una prassi ormai consolidata, demandare ai Presidenti delle due Camere, anziché alle Assemblee nel loro complesso, la nomina dei singoli commissari. La personalità dei parlamentari preposti alla presidenza delle Camere e le consultazioni con i presidenti dei gruppi costituiscono sufficiente garanzia di obiettività, consentendo anche una scelta più rapida di quanto si avrebbe chiedendo alle Camere una indicazione collegiale.

Da questa disciplina consegue che, dopo l'annuncio alle Assemblee della nomina dei parlamentari chiamati a far parte della commissione, non potrà aprirsi alcun dibattito perché, se in ipotesi fosse ammesso, verrebbe ad assumere carattere di censura all'operato del Presidente dell'Assemblea e di limitazione dei suoi poteri.

Contestualmente all'annuncio — davanti alle Camere — della nomina dei commissari, sarà opportuno che il Presidente dell'Assemblea comunichi anche il nominativo del parlamentare designato a presiedere la commissione.

ART. 3. — (*Presidenza della commissione*). — La nomina del presidente della commissione di inchiesta rientra nei poteri discrezionali dei Presidenti di Assemblea che, in questo caso, non sono tenuti a « sentire » i presidenti dei gruppi parlamentari.

La norma non innova alla prassi costante, secondo la quale il presidente della Commissione è nominato, al di fuori

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dei componenti la Commissione, di comune accordo dai Presidenti delle due Assemblee o, nel caso di inchiesta deliberata da una sola Camera, dal Presidente della stessa.

È superfluo soffermarsi sulla natura dei poteri dei Presidenti delle Assemblee nel procedere alla nomina di presidenti delle Commissioni parlamentari di inchiesta, controverso essendo in dottrina se trattisi di poteri di volta in volta delegati al Presidente dell'organo collegiale (come farebbe ritenere l'articolo 141 del regolamento della Camera dei deputati, ove è prevista la facoltà di delegare al presidente la nomina anche dei singoli componenti le commissioni parlamentari di inchiesta), o se trattisi invece di poteri autonomi.

Sta di fatto che, quanto alla nomina del presidente della commissione, come del resto per la nomina di tutti gli altri componenti, è indubbiamente preferibile il sistema di affidarne l'incarico al Presidente dell'Assemblea — o ai Presidenti delle Assemblee — come quelli che meno di chiunque altro sono esposti a influenze di parte.

Il secondo comma dell'articolo 3, prevede per ogni commissione di inchiesta la nomina di due vice presidenti e di due segretari e istituzionalizza per la prima volta l'ufficio di presidenza che è composto dai due vice presidenti, due segretari e dallo stesso presidente.

Non sempre, fino ad oggi, né con le stesse finalità, né con la stessa composizione, le singole commissioni hanno provveduto ad esprimere dal loro seno questo ufficio, la cui attività direzionale e di collaborazione con il presidente è quanto mai opportuna. L'averlo esplicitamente previsto regolandone anche la composizione, da una parte, disciplina uniformemente gli uffici che di volta in volta saranno creati in seno alle singole commissioni in virtù dei poteri autonomi delle stesse e, dall'altra, induce a istituirli fin dal momento della costituzione della commissione, con evidenti risultati positivi data la loro accertata utilità, se non anche necessità.

In merito all'ufficio di presidenza, è sembrato opportuno fissare a cinque il numero dei commissari che lo compongono in quanto sarebbe apparso eccessivo un numero più elevato in relazione a quello massimo dei commissari previsto dalla legge (30) e, d'altra parte un numero minore sarebbe stato insufficiente in quanto non potendo essere che tre avrebbe certamente creato difficoltà al buon funzionamento dell'organo in caso di impedimento di taluno dei componenti.

Si è ritenuto di prevedere due vice presidenti e due segretari per una maggiore speditezza dei lavori e per non intralciarne comunque il sollecito svolgimento anche nel caso di impedimento del presidente o di un vice presidente o di un segretario.

Pertanto, quando la commissione sia stata istituita con deliberazione delle due Camere o con legge, i Presidenti della Camera e del Senato si accorderanno sulla scelta del parlamentare cui affidare la presidenza della commissione (in questi ultimi 30 anni alla presidenza delle varie commissioni sono stati chiamati alternativamente un deputato e un senatore, tanto che in materia si è istituita una prassi rigidamente seguita). L'unico obbligo che incombe ai Presidenti delle Assemblee è quello di scegliere un parlamentare che non sia stato già nominato fra i componenti la commissione di inchiesta.

Non appena la commissione sarà stata nominata, il suo presidente, tramite gli uffici del ramo del Parlamento cui appartiene, provvederà a diramare la convocazione dei commissari per la prima riunione, che sarà dedicata alla elezione di due vice presidenti e dei due segretari. La votazione, come è consuetudine parlamentare, avrà luogo per schede; ciascun commissario scriverà sulla scheda un solo nome per l'elezione dei due vice presidenti e ciò a salvaguardia dei diritti delle minoranze, dato che con questo sistema si condiziona la possibilità che attraverso l'accordo dei rappresentanti venga attuata da più gruppi una concentrazione di voti su determinati nominativi. Analo-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

gamente si procederà per la nomina dei due segretari.

La maggioranza di voti richiesta è quella relativa, per cui saranno eletti i due parlamentari che per ciascuna carica avranno riportato più suffragi.

L'esperienza di questi ultimi decenni ha dimostrato che in occasione della costituzione degli organi di una commissione ben difficilmente vi sono state dispersioni di voti tali da inficiare la rappresentatività dei vice presidenti o dei segretari, tenuto conto anche che per la validità della elezione è richiesta la presenza della metà più uno dei componenti la commissione (articolo 7).

ART. 4. — (*Giuramento del Presidente, dei componenti della commissione, del personale*). — L'articolo 4 stabilisce, per il Presidente e per i componenti della commissione di inchiesta nonché per il personale degli uffici di segreteria e per tutti i consulenti e collaboratori tecnici addetti, l'obbligo del giuramento e del segreto.

La norma è apparsa particolarmente opportuna sia perché conferisce maggiore rilevanza alle singole funzioni attraverso l'atto solenne del giuramento, sia perché fa specifico riferimento all'obbligo del segreto per tutto quanto riguarda gli atti, i documenti, le notizie, le opinioni e i pareri emersi nel corso della inchiesta.

Né il giuramento, né l'obbligo del segreto, erano stati finora previsti in alcuna norma legislativa o regolamentare.

Quanto al giuramento era facoltà delle singole commissioni di inchiesta, di prescrivere per i commissari e per il personale dipendente. Quanto al segreto d'ufficio, unica norma vincolante poteva essere quella dell'articolo 326 del codice penale, dal quale deriva l'obbligo generico del segreto anche per il pubblico ufficiale o per la persona incaricata di un pubblico servizio che non sempre si è ritenuto automaticamente estensibile a commissari parlamentari.

L'aver previsto nel quadro generale, una apposita norma che disciplina il giuramento e l'obbligo del segreto per tutti coloro che fanno parte o sono addetti alle

commissioni parlamentari di inchiesta, oltre a rendere più completa la normativa, serve come richiamo ad uno specifico senso di responsabilità.

Le modalità del giuramento, opportunamente differenziate secondo che si tratti di quello del Presidente ovvero dei parlamentari componenti la commissione o del personale addetto, trovano adeguata disciplina nell'ultimo comma che, anche attraverso la previsione di un apposito verbale per ogni giuramento, contribuisce a dare maggiori garanzie alla stessa organizzazione della commissione e allo svolgimento dei lavori di inchiesta.

È stato previsto che il giuramento abbia luogo subito dopo la prima seduta, dedicata alla elezione dei due vice presidenti e dei due segretari. La proposta di legge non indica le caratteristiche del relativo verbale in quanto il suo aspetto afferisce ai regolamenti interni dei due rami del Parlamento che, integrati nelle loro norme, dovranno prevedere un complesso di disposizioni per l'applicazione della presente legge.

ART. 5. — (*Incompatibilità dei componenti la commissione*). — La norma dell'articolo 5 prevede i casi di incompatibilità e di astensione del componente la commissione, ponendo a carico di ogni commissario l'obbligo di far presente l'impedimento quando ritenga di essere interessato alla materia dell'inchiesta.

La incompatibilità può sorgere in qualsiasi momento o perché il parlamentare risulta personalmente interessato all'inchiesta o per motivi inerenti alla sua attività professionale o perché ha avuto, comunque, conoscenza di fatti, cose o persone sulle quali inquisisce la commissione, oppure indirettamente per motivi di parentela o altro.

In merito al rapporto di parentela non è stata posta alcuna indicazione di gradi, lasciando la valutazione del caso alla sensibilità del parlamentare stesso, al quale in sostanza è diretta la norma: egli è il primo giudice della compatibilità o meno della sua personale posizione con il mandato ricevuto.



## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La *ratio legis* mira ovviamente a conseguire le condizioni della più assoluta obiettività da parte di tutti i commissari, in analogia a quanto prescrive l'articolo 63 del codice di procedura penale circa l'obbligo del giudice di dichiarare i motivi di ricusazione o le gravi ragioni di convenienza per astenersi dal giudicare.

Fino ad oggi non si sono mai avuti casi di parlamentari componenti le commissioni di inchiesta che, interessati alla materia delle indagini, non lo abbiano fatto presente domandando di essere sostituiti e ciò per un elementare dovere di correttezza. Tuttavia il richiamo legislativo a possibili casi di interesse personale e la espressa previsione dell'obbligo di dichiararli costituisce ulteriore garanzia di serietà e di imparzialità nell'indagine. La attribuzione, poi, alla commissione — che delibera a maggioranza dei propri componenti — del giudizio definitivo sulla natura e sugli effetti dell'impedimento mitiga le conseguenze di eventuali errate valutazioni soggettive dei singoli e contempera l'interesse ad assicurare la massima imparzialità di ciascun commissario con quello della commissione stessa di non venir privata di elementi esperti e capaci che ritengano a torto di non essere in condizioni di esprimere un obiettivo giudizio.

L'articolo 5, all'ultimo comma, prevede infine che a sostituire il componente, di cui sia accertato l'impedimento, venga chiamato altro parlamentare il quale ovviamente sarà nominato ai sensi dell'articolo 2, cioè dal Presidente della Camera cui appartiene, inteso il Presidente del rispettivo gruppo parlamentare. Analogamente, se la incompatibilità sarà accertata nei confronti del presidente della commissione, il Presidente o i Presidenti della Camera e del Senato provvederanno alla nuova nomina.

La norma potrebbe apparire superflua, ma serve a dirimere i pur sempre possibili dubbi ed a permettere, comunque, la più sollecita definizione di casi del genere, nell'interesse della maggiore speditezza dei lavori.

Il principio delle incompatibilità, per le stesse cause o motivi, è esteso (arti-

colo 18) a tutto il personale di segreteria e al personale esterno (consulenti tecnici, magistrati, cancellieri e segretari dell'ordine giudiziario, periti, personale di polizia giudiziaria) che collabora con la commissione. In tal caso la rilevanza della incompatibilità può essere fatta presente dall'interessato ovvero rilevata d'ufficio. In questi casi la decisione è riservata all'Ufficio di presidenza della commissione.

ART. 6. — (*Sostituzione del presidente e dei componenti della commissione*). — Il presidente della commissione, come uno qualsiasi dei componenti, può essere chiamato al Governo, quale ministro o sottosegretario, ovvero designato ad altri incarichi o, anche, venir colpito da malattia invalidante o a lungo decorso, per cui diventa impossibile o concretamente improbabile che possa prestare con continuità la propria opera nell'ambito della commissione.

Di fronte a tali impedimenti si impone la sostituzione del presidente o del commissario ad opera del Presidente del rispettivo ramo del Parlamento o dei Presidenti delle due Camere quando si tratti del presidente di una commissione istituita con legge o con deliberazione dei due rami del Parlamento.

ARTT. 7, 8, 9. — (*Funzionamento della commissione, sedute, votazioni, ecc.*). — Gli articoli 7, 8, 9 dettano le norme che regolano l'attività della commissione.

In primo luogo, è previsto che per la validità di una seduta, il numero dei presenti deve essere pari almeno ad un terzo dei componenti la commissione per cui la seduta di una commissione composta da 20 persone più il presidente sarà valido con la presenza di 7 commissari, mentre per le commissioni formate da 31 persone — 30 commissari più il presidente — saranno necessarie 11 presenze.

Per alcune sedute, durante le quali sono prese decisioni di particolare importanza — come la elezione dei vicepresidenti e dei segretari (articolo 7, secondo comma), la deliberazione di riunirsi in seduta segreta (articolo 8, secondo comma),

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

l'indicazione degli atti, documenti e deposizioni coperti da segreto (articolo 8, secondo comma), la approvazione della relazione conclusiva dell'inchiesta (articolo 7, secondo comma), la deliberazione di procedere a confronti tra due o più persone (articolo 21) la deliberazione sugli atti da pubblicare in allegato alla relazione (articolo 28, ultimo comma) — la validità della riunione è subordinata alla presenza della maggioranza dei componenti della commissione. Perciò nelle commissioni di 21 membri (20 commissari più il Presidente) il numero legale sarà raggiunto con la presenza di 11 parlamentari e, in quelle di 31 membri (30 commissari, più il presidente), con la presenza di 16.

Al termine di ogni seduta viene diramato un comunicato sui lavori svolti secondo le norme che regolano la pubblicità dei lavori delle commissioni permanenti presso i due rami del Parlamento.

Di ogni seduta (articolo 7) è redatto verbale stenografico che viene conservato agli atti della commissione assieme ai nastri dei registratori, eventualmente usati, che hanno funzione sussidiaria rispetto allo stenografico.

Quando la seduta è segreta non viene diramato il comunicato, però viene sempre esteso il verbale. Sarà la commissione stessa a decidere se in tal caso debbano o meno essere presenti gli stenografi o se il verbale debba essere redatto dal funzionario segretario oppure da uno dei due commissari segretari.

Le votazioni (articolo 9), di norma, avvengono per alzata e seduta. Si procede alla votazione per appello nominale su richiesta di almeno un quinto dei componenti la commissione ed a scrutinio segreto se la richiesta è presentata da almeno un quarto dei componenti. Su queste richieste si pronuncia la commissione a maggioranza dei presenti. Il Presidente ha sempre diritto di partecipare alle votazioni e, nel caso di votazione per appello nominale, voterà per ultimo (articolo 9).

ART. 10. — (*Decadenza e prosecuzione delle Commissioni — Sostituzione di com-*

*ponenti*). — Con l'articolo 10 si dettano alcune norme per regolare il caso — non infrequente — di una commissione di inchiesta che durante lo svolgimento della propria attività venga a trovarsi di fronte allo scioglimento delle Camere. La soluzione è diversa a seconda che la commissione sia stata istituita con atto interno di una o di entrambe le Camere oppure con legge.

Quando la commissione sia stata nominata in base a deliberazione di una o di entrambe le Camere, la fine della legislatura comporta la decadenza automatica, qualsiasi sia lo stadio del lavoro svolto. Se la Camera o le Camere, nella nuova legislatura, riterranno di proseguire nell'inchiesta, dovranno deliberare la nomina di una nuova commissione. Questa riprenderà i lavori dall'inizio, reitererà le convocazioni di coloro che possano fornire notizie, le indagini ed i vari mezzi di inchiesta, resteranno validi i sequestri di atti o documenti già effettuati che saranno liberamente riesaminati e valutati dalla commissione che si pone come « nuova » rispetto alla precedente.

Diversa è la situazione della commissione di inchiesta disposta con legge in quanto si tratta di un organo che promana da una espressa norma legislativa e non dalla deliberazione dell'una o dell'altra Camera. In tal caso la fine della legislatura non ha rilevanza per l'organo, nel senso che quei componenti che non fossero rieletti saranno sostituiti da nuovi deputati, mentre la commissione come tale continuerà nella propria esistenza giuridica senza alcuna interruzione. In questo caso i lavori dell'inchiesta proseguiranno anche oltre lo scioglimento delle Camere ed i commissari non rieletti cesseranno dall'incarico nel momento in cui perdono la qualifica di parlamentari, cioè il giorno della convocazione delle nuove Camere in ossequio al disposto del secondo comma dell'articolo 61 della Costituzione. Essi verranno sostituiti a cura dei Presidenti delle rispettive Assemblee con altri parlamentari dello stesso gruppo.

Situazioni particolari potrebbero insorgere qualora, a seguito delle nuove ele-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

zioni, risultasse mutata la fisionomia dei gruppi parlamentari, sia per lo scioglimento o vanificazione di alcuno di essi, sia per la rilevante alterazione della loro consistenza numerica tanto da determinare una sostanziale variazione dei precedenti rapporti proporzionali.

Situazioni del genere dovranno trovare la loro disciplina nei regolamenti dei due rami del Parlamento e nella ponderatezza dei Presidenti delle Assemblee, potendosi qui prevedere — a titolo di ipotesi e di studio — che, nel caso di scioglimento di alcuni gruppi parlamentari e con la mancata rielezione dei loro rappresentanti già componenti della commissione, i posti rimasti liberi andrebbero assegnati a parlamentari di altri gruppi, in relazione alla nuova proporzionalità numerica dell'Assemblea. Più delicato sarebbe il caso in cui dalla topografia del Parlamento scomparisse qualche gruppo parlamentare come tale mentre i suoi rappresentanti nella commissione di inchiesta fossero rieletti in altre liste. In tale ipotesi, non esistendo più il gruppo di appartenenza, i parlamentari rieletti si iscriverebbero ad altro gruppo; la soluzione, così, rientrerebbe nella suddivisione dei posti di commissario in base alle proporzioni numeriche dei gruppi ed i Presidenti delle Assemblee valuterebbero l'aspetto politico della utilizzazione di tali commissari nella nuova commissione. Infine potrebbe accadere che tutti i commissari fossero rieletti ma che i gruppi di appartenenza avessero registrato sostanziali mutazioni nella loro consistenza numerica: in tal caso le presenze di questi deputati o senatori nella commissione andrebbero riesaminate al fine di renderle corrispondenti al nuovo schieramento parlamentare.

ARTT. 11, 12. — (*Ufficio di segreteria e personale esterno alle Camere*). — Gli articoli 11 e 12 trattano del personale di segreteria e del personale cosiddetto « esterno ».

Una commissione di inchiesta, per funzionare efficacemente ha bisogno di disporre di una segreteria dotata di personale e di mezzi adeguati. Le norme prevedono

che la commissione, deliberata da una sola delle due Camere, disponga di una segreteria formata esclusivamente dal personale della Camera stessa; per quelle istituite con legge o con deliberazione delle due Camere, saranno i Presidenti delle Assemblee a decidere di comune accordo sulla costituzione degli uffici di segreteria, scegliendo di preferenza, anche per ragioni di pratica funzionalità, personale del ramo del Parlamento presso il quale avrà sede la commissione. Sinora quasi sempre gli uffici della commissione sono stati ubicati presso il ramo del Parlamento al quale apparteneva il Presidente della commissione stessa.

Giova, a questo punto, rilevare che — nei casi di commissione istituita con legge che alla fine della legislatura non abbia concluso i lavori — è invalsa la prassi non solo di sostituire all'inizio della nuova legislatura il Presidente con un parlamentare dell'altra Camera, ma anche di alternare il personale di segreteria trasferendo inoltre gli uffici della commissione dall'uno all'altro ramo del Parlamento. Non sembra che ciò sia utile alla continuità ed alla organicità dei lavori. Anche se si può accedere, sia pure con estrema riserva, al principio della sostituzione del Presidente della commissione in relazione al bilanciato riparto di responsabilità tra le due Camere — criterio non codificato neppure in questa proposta di legge — si ritiene che, almeno sotto l'aspetto della funzionalità dei servizi, convenga mantenere dall'inizio alla conclusione dell'inchiesta la stessa sede degli uffici, lo stesso personale di segreteria, gli stessi collaboratori esterni.

Di particolare rilevanza è l'articolo 12 che sancisce legislativamente una prassi invalsa da tempo e seguita da ogni commissione pur non trovando fondamento in alcuna norma: quella di ricorrere, per compiti di consulenza o di collaborazione tecnica, a persone estranee al personale della Camera. Si stabilisce, così nel predetto articolo che la commissione, ai fini dei propri lavori, può chiedere la consulenza o la collaborazione tecnico-professionale di qualsiasi cittadino, comprendendo

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nell'ampio termine di « persone estranee » al personale delle Camere ogni privato o dipendente di enti pubblici oppure di pubbliche o private amministrazioni. Questo articolo va posto in relazione al successivo articolo 16 che tratta dei compiti del personale esterno che in genere è formato da magistrati, cancellieri, segretari dell'ordine giudiziario, nonché di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria.

Nella proposta di legge non è stata appositamente prevista la forma, i limiti ed i tempi di questa consulenza o collaborazione in quanto si è ritenuto opportuno lasciare la relativa regolamentazione alla determinazione delle singole commissioni sia per quanto attiene al carattere delle prestazioni, sia per le modalità che per gli orari e la durata.

La scelta del personale esterno avviene su deliberazione dell'ufficio di Presidenza in relazione a quanto deliberato dalla commissione.

ARTT. 13, 14, 15, 16, 17, 18. — (*Attribuzioni degli organi della Commissione*). — Il Titolo II della proposta di legge comprende le norme relative alle attribuzioni degli organi della commissione.

Il presidente rappresenta a tutti gli effetti la commissione, la convoca e ne regola l'attività. Essendo suo compito primario quello di garantire il buon andamento dei lavori, egli ha il potere di prendere anche l'iniziativa delle decisioni a seconda del caso.

Inoltre, al Presidente compete la sovrintendenza sull'organizzazione e sul funzionamento di tutti gli uffici di segreteria nonché sul personale « esterno » come i magistrati, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i consulenti, i cancellieri e i segretari giudiziari e così via.

Spetta, infine, al presidente l'attuazione delle decisioni della Commissione, esercitando tutti i relativi poteri in funzione delle finalità da conseguire.

Quando il presidente sia assente o temporaneamente impedito (articolo 14) viene sostituito, per il regolare svolgimento dei lavori, dal più anziano dei vice presidenti. L'anzianità è data dal maggior numero di

voti riportati nella elezione a vice presidente. In caso di parità di voti prevarrà l'anzianità degli anni di nomina parlamentare e, da ultimo, sarà considerata l'età.

Il vicepresidente, nel sostituire il presidente, ne eserciterà i poteri e le attribuzioni per assicurare la continuità dei lavori e limitatamente a tale fine, avvalendosi del consiglio dell'ufficio di presidenza.

Con il presidente, nella sua attività direzionale e decisionale, collabora l'ufficio di presidenza (articolo 15) che — per quanto concerne la condotta dei lavori della commissione — è un organo di consulenza, ferma restando in materia la responsabilità del presidente, il quale in ogni caso può sempre appellarsi alla commissione per la decisione finale.

Inoltre l'ufficio di presidenza è l'organo deliberante per quanto concerne l'aspetto economico-finanziario della gestione della commissione, specie in relazione alle decisioni (articolo 33) sulle spese in genere e, in particolare, sulla determinazione delle diarie, delle retribuzioni, del rimborso spese per i servizi del personale esterno, nonché sulle indennità da corrispondere alle persone convocate dalla commissione o per qualsiasi altro motivo.

I due parlamentari segretari (articolo 14) coadiuvano il presidente, particolarmente per quanto attiene al regolare svolgimento delle sedute della commissione come il controllo delle presenze e dei verbali o quanto altro sarà loro affidato dal presidente.

Gli uffici di segreteria (articolo 16) sotto la guida e la responsabilità del funzionario dirigente svolgono tutti i lavori di predisposizione e di raccolta del materiale necessario per l'espletamento dell'inchiesta, secondo le indicazioni della commissione; curano le diramazioni delle convocazioni delle sedute e la materiale estensione dei verbali; garantiscono la integrità delle registrazioni; mantengono la corrispondenza d'ufficio; provvedono alla diffusione dei comunicati stampa alla fine di ogni seduta e in genere a tutto quanto altro necessario per il regolare svolgimento dei lavori.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I servizi di segreteria coordinano l'opera dei magistrati, dei consulenti, dei collaboratori tecnici, dei cancellieri e dei segretari dell'ordine giudiziario, nonché del personale di polizia giudiziaria. I magistrati, i consulenti, ed i collaboratori tecnici tramite il funzionario dirigente della segreteria agiscono alle dipendenze del presidente della commissione che ne stabilisce i compiti e le funzioni.

ART. 19. — (*Poteri e limitazioni della Commissione*). — Il Titolo III determina i poteri della commissione fissando i principi generali che presiedono lo svolgimento della inchiesta nonché i rapporti fra commissione ed altre autorità.

Gli articoli, dal 19 al 27 compreso, tendono a condensare in norme legislative vari punti già ampiamente dibattuti in dottrina, talvolta non ancora pacifici, per cui questo titolo diventa il punto più delicato della proposta di legge.

In primo luogo, va posto in rilievo che la commissione d'inchiesta, disposta con atto di una o di entrambe le Camere oppure con legge, è sempre ed in ogni caso estrinsecazione dei poteri politico-ispettivi che competono al Parlamento e costituisce quello specifico strumento che — a differenza dell'interrogazione, della interpellanza e della mozione — consente alla Camera o alle Camere, di superare l'ambito del rapporto Parlamento-Governo entrando direttamente in contatto con singoli cittadini, con enti, istituti, amministrazioni, chiedendo loro di collaborare alla ricerca della verità, motivo e causa dell'inchiesta.

Giova sottolineare che se la commissione è espressione specifica della funzione ispettiva di una Camera o del Parlamento, essa è e rimane in ogni caso un organo politico né può assumere altra natura se non quella che le è propria sia per la genesi che per la finalità istituzionale. Non deve quindi trarre in inganno la qualificazione normalmente data alla commissione di organo abilitato a condurre una « inchiesta », né ciò deve autorizzare avvicinamenti, confronti o collegamenti con analoghe o similari attività di organi giudiziari — spe-

cie penale — in quanto la commissione di inchiesta non può né deve esaurire i propri lavori con sentenze di assoluzione o giudicato di condanna.

Proprio sotto questo profilo sia nel testo dei singoli articoli della proposta di legge, sia nella stessa relazione si è accuratamente evitato l'uso di termini propri della procedura penale come deposizioni, interrogatori, testimonianze, testimoni, eccetera, per farne risultare, anche sotto l'aspetto formale o letterale, la netta estraneità, e per ciò stesso la sua autonomia, rispetto al rito penale.

Il suo compito e scopo precipuo è quello di accertare la verità o veridicità di determinate situazioni e di concludere l'inchiesta con una relazione in cui, premessa la esposizione dei fatti, sono formulate ed illustrate specifiche proposte intese ad ovviare gli eventuali inconvenienti accertati. La forma di queste proposte conclusive non è condizionata ad alcuno schema: può consistere in una serie di osservazioni o di proposizioni e può anche assumere l'aspetto di uno o più progetti di legge.

La commissione può prospettare anche la diversità dei pareri dei commissari e presentare due o più relazioni, di maggioranza e di minoranza: proprio questa possibilità conferma che una commissione parlamentare d'inchiesta nulla ha in comune con gli organi giurisdizionali, vincolati come sono alla emanazione di una deliberazione unitaria anche se fra i singoli giudici vi sia stata diversità di pareri.

Fissato il principio che la « genesi » e le « finalità » delle commissioni d'inchiesta hanno natura e sostanza esclusivamente politico-ispettiva l'attenzione va rivolta al momento intermedio che si pone tra questi due estremi, cioè all'attività da svolgere ed al modo di condurre gli accertamenti e gli esami.

Sino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non esisteva nel *corpus* delle leggi del Regno d'Italia alcuna norma di carattere generale che indicasse il modo con cui le commissioni di inchiesta dovessero condurre le proprie indagini.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Ogni commissione, dal 1866 al 1948, regolò il proprio metodo di lavoro sulla base delle norme incluse di volta in volta nelle leggi o negli atti istitutivi.

Con la Costituzione, per la prima volta, si fissarono alcuni concetti generali che è possibile evincere dalla esegesi dell'articolo 82, per cui la commissione procede:

- a) alle indagini;
- b) agli esami;
- c) con gli stessi poteri;
- d) con le stesse limitazioni;
- e) dell'autorità giudiziaria.

Poiché l'articolo 82 della Costituzione al primo comma, parla soltanto delle commissioni di inchiesta nominate da ogni singola Camera prevedendo la facoltà, per ciascun ramo del Parlamento, di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, potrebbe sostenersi che i poteri e le limitazioni con cui procede l'autorità giudiziaria sono riservati esclusivamente e soltanto per le commissioni nominate da una o da entrambe le Camere e non anche per quelle disposte con legge. Tale interpretazione restrittiva è stata, però, superata in dottrina ben chiarendosi che il costituente, nel dettare questa norma, intese unicamente attribuire alle commissioni disposte con atto interno dell'una e dell'altra Camera i necessari « poteri » — e corrispettivi mezzi — in modo da evitare che fosse comunque messa in dubbio la legittimità di atti coattivi disposti dalla commissione, quali le perquisizioni e i sequestri, che certamente le Assemblee parlamentari non hanno facoltà di compiere.

Ciò premesso, con il primo comma dell'articolo 19 si è recepito il principio per cui le commissioni, siano esse disposte con atto interno o bicamerale oppure con legge, procedono tutte con i poteri e le limitazioni previsti per l'autorità giudiziaria.

Però, prima di esaminare quali siano, in effetti, questi poteri e queste limitazioni, riteniamo non solo opportuno ma anche sostanziale precisare che cosa debba

intendersi nell'articolo 82 della Costituzione con le parole « autorità giudiziaria » riportate nell'articolo 19 della presente proposta di legge.

L'ampiezza concettuale delle parole « autorità giudiziaria » ha stimolato l'interesse della dottrina che, talvolta, si è orientata a considerarle solo come sinonimo, o quasi, di autorità giudiziaria penale, altre volte di quella amministrativa, oppure più estensivamente ha ritenuto che in esse andavano identificati tutti gli organi giurisdizionali, da quelli penali a quelli amministrativi, dai civili a quelli del lavoro, ai militari e così via.

È da ritenersi che, nella diversità delle varie tesi, la più valida sia proprio l'ultima in quanto, sotto l'aspetto letterale, il costituente dopo le parole « autorità giudiziaria » non ha volutamente posta alcuna aggettivazione qualificatrice, come penale, amministrativa, civile, militare o altro, in quanto la commissione d'inchiesta non è un organo giudicante, non deve emettere sentenze, non deve pervenire a pronunciati di assoluzione o di colpevolezza che, rappresentando la conclusione di attività istruttorie processuali, sono consequenziali e connaturali solo a specifiche modalità di accertamento. La commissione di inchiesta, invece, ha lo scopo di predisporre soltanto una relazione, i cui presupposti si differenziano nettamente da quelli incardinati ai riti procedurali consacrati nei codici o nei vari testi legislativi con la conseguenza evidente che una commissione parlamentare di inchiesta non indossa gli abiti di una specifica autorità giudiziaria né si avvale di un solo e determinato rito, ma in sé assomma, utilizzandoli al fine di cui è stata chiamata, i poteri di ogni e di tutte le autorità giudiziarie.

La commissione di inchiesta essendo estrinsecazione del potere ispettivo del Parlamento, è un organo squisitamente ed essenzialmente politico, per cui per la sua stessa natura, esclude che la sua attività possa essere contenuta e compressa nel sistema di una unica procedura perché in tal modo ne verrebbero snaturate le peculiari caratteristiche trasformandola in una

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

giurisdizione speciale; cosa questa certamente non voluta né pensata da alcuno a cominciare dal costituente.

Sulla base di questa convinzione interpretativa, il secondo comma dell'articolo 19 stabilisce che la commissione si avvale, secondo l'esigenza delle indagini, dei mezzi e degli istituti penali, civili, amministrativi, militari con l'avvertenza che la successione di questi aggettivi non determina né gerarchie né preminenze, ma sta soltanto a significare che in relazione alle caratteristiche degli accertamenti da effettuare la commissione può servirsi di qualsiasi mezzo procedurale. In altre parole, a seconda dei problemi che la commissione dovrà risolvere per arrivare alla conoscenza della verità, si muteranno dalle varie procedure quei mezzi e quegli istituti che in quel momento, per lo specifico oggetto, sembreranno più atti al raggiungimento dello scopo. Va anche sottolineato che se nel corso della stessa indagine dovessero reiterarsi casi simili o anche identici, la commissione non sarà mai obbligata ad usare la procedura cui in precedenza fosse ricorso.

Tale libertà di accertamento, con innegabile dovizia di mezzi e di strumenti, trova un solo limite, quello invalicabile del rispetto della libertà della persona e dei diritti fondamentali del cittadino.

Questi limiti vanno rigorosamente tenuti presenti tanto se l'inchiesta è condotta dalla commissione nel suo *plenum* quanto anche se si articola in gruppi di lavoro cui spetterà in primo luogo di svolgere studi, ricerche, elaborazioni di dati, piuttosto che instaurare diretti ed autonomi rapporti con persone convocate per riferire.

ART. 20. — (*Singoli poteri*). — Nell'articolo 20, si sono espressamente richiamati e sanciti alcuni specifici poteri della commissione anche se, concettualmente, già compresi nella più generale formulazione dell'articolo 19 poiché essi rappresentano una limitazione ai diritti della persona come: il sequestro di atti o documenti, la perquisizione personale e domiciliare, l'ispezione di luoghi o cose, la perizia e,

infine, la convocazione delle persone e il loro accompagnamento a mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria qualora ingiustificatamente non si siano presentate (articolo 21, ultimo comma).

La statuizione di questi poteri in una apposita norma tende a prevenire eccezioni nei confronti di una commissione di inchiesta che si serva di tali istituti per il conseguimento dei propri fini. La elencazione non esclude, però, che la commissione possa avvalersi anche di altri strumenti istruttori, quali la intercettazione di comunicazioni telefoniche o di corrispondenza, sempre nei limiti della legittimità.

L'attività dispositiva della commissione nei confronti dei terzi si concreterà in atti che, pur non essendo identici nella forma a quelli delle ordinanze o dei decreti dei magistrati avranno la stessa efficacia dei correlativi provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria, con il rispetto dei limiti temporali previsti dalle norme di rito per le notifiche.

Nel primo comma dell'articolo 24 è detto che qualora sia « necessario acquisire atti, documenti o cose pertinenti alla materia dell'inchiesta, il presidente su deliberazione della commissione ne ordina la esibizione e, se questa viene rifiutata, il sequestro ». La norma, quindi, non attribuisce al presidente autonomi poteri di perquisizione o di sequestro che spettano unicamente all'organo collegiale, però gli ordini — per ovvi motivi di opportunità e di funzionalità e data la loro gravità — saranno firmati unicamente dal presidente. Sarà la commissione che, di volta in volta, collegialmente delibererà sulla necessità di acquisire atti o documenti e, quindi, disporre di procedere al sequestro o alle perquisizioni domiciliari oppure personali quando sarà stato opposto un rifiuto alla richiesta di esibizione.

Alcuni atti, come il sequestro di corrispondenza, di documenti o di carte presso pubblici uffici o presso banche o istituti pubblici, non possono essere effettuati da ufficiali di polizia giudiziaria ma vanno compiuti unicamente dal presidente o da uno o più componenti della commissione espressamente delegati. È evidente la *ratio*

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

legis di tale limitazione che è volta a conciliare le esigenze dell'inchiesta parlamentare con la doverosa tutela della riservatezza e del prestigio di determinati uffici e funzioni.

Quando la commissione — nei casi ammessi — deleghi al compimento della operazione di sequestro o di perquisizione sia domiciliare che personale, un ufficiale di polizia giudiziaria, questi non potrà aprire carte sigillate o comunque chiuse, ma le dovrà consegnare integre alla commissione che, sola, può prendere notizia del loro contenuto.

ART. 21. — (*Convocazione ed esame di persone*). — L'articolo 21 introduce espressamente per le persone convocate dalla commissione l'obbligo del giuramento previa ammonizione dell'importanza morale dell'atto e delle pene stabilite per colpevoli di falsa testimonianza. Come è noto, nella fase istruttoria del processo penale il teste non giura, mentre è tenuto al giuramento in fase dibattimentale. Sotto questo aspetto il giuramento davanti alla commissione, ha attinenza con il corrispondente istituto della fase dibattimentale ma è da esso distinto in quanto è la persona stessa che pronuncia interamente la frase: « giuro di dire la verità e null'altro che la verità ».

Per quanto concerne le convocazioni delle persone invitate a riferire la proposta di legge prevede che debbano essere fatte, di norma, per iscritto ed è evidente che — se anche non è detto esplicitamente nel testo dell'articolo — conterranno l'indicazione del giorno, dell'ora e del luogo della comparizione. Ma sarà valido anche un invito verbale, telefonico o telegrafico, soprattutto nei casi di urgenza o di necessità.

Quando il convocato non si presenti o non giustifichi tempestivamente un legittimo impedimento, il presidente ne ordina l'accompagnamento a mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria. La norma che si richiama all'articolo 144 del codice di procedura penale non ha bisogno di particolari illustrazioni.

Ogni persona convocata, dopo aver giurato di « dire la verità e null'altro che la verità » viene esaminata separatamente. In caso di necessità la commissione, a maggioranza dei propri componenti, può ordinare il confronto fra persone già esaminate, quando vi sia disaccordo su fatti e circostanze ritenute importanti.

ART. 22. — (*Divieto di utilizzazione della documentazione dell'inchiesta in procedimenti penali e disciplinari*). — L'articolo 22 è logicamente concatenato al precedente articolo 21 in quanto con le sue norme non solo tende a tutelare le singole persone convocate dalla commissione di inchiesta per riferire evitando loro qualsiasi pregiudizio per la collaborazione data nella ricerca della verità, ma dirime anche un dubbio che poteva sorgere sul piano giuridico in relazione al disposto dell'ultimo comma dell'articolo 348 del codice di procedura penale ove è detto: « Non possono essere assunti, a pena di nullità, come testimoni gli imputati dello stesso reato o di un reato connesso, anche se sono stati prosciolti o condannati, salvo che il proscioglimento sia stato pronunziato in giudizio per non aver commesso il fatto o perché il fatto non sussiste ».

Da una parte della dottrina si sostiene che una commissione d'inchiesta parlamentare in quanto agisce con « le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria » non potrebbe assumere notizie — a pena di nullità — da persone che siano non solo « imputate » ma anche semplicemente « indiziate » davanti la magistratura penale, civile o militare per lo stesso reato o per reati commessi sui quali indaga la commissione d'inchiesta.

Questa posizione non appare corretta in quanto, sembra soffrire di un vizio di origine: quello di ritenere che il disposto dell'articolo 82 della Costituzione, che munisce la commissione d'inchiesta dei poteri e dei correlativi limiti dell'autorità giudiziaria, mutui solo ed esclusivamente le norme proprie del rito e del merito penale.



## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Già nel commento dell'articolo 19 si è chiarito che i poteri con cui agisce la commissione d'inchiesta non sono solo ed unicamente quelli della magistratura penale, civile o militare, ma anche di una qualsiasi altra autorità giudiziaria sia essa civile, amministrativa o altro. Si è anche chiaramente precisata e determinata la differenza che intercorre fra una commissione d'inchiesta ed un procedimento giudiziario specie sotto l'angolo visuale che la commissione non può mai malgrado « i poteri ed i limiti dell'autorità giudiziaria » che le sono stati costituzionalmente riconosciuti emettere un giudicato o una sentenza, in quanto non è un giudice né una magistratura.

Inoltre, dalla puntualizzazione che le persone convocate dalla commissione di inchiesta non sono « imputate » né « indiziate » e che, tanto meno, quando forniscono notizie in merito alla materia dell'inchiesta assumono la posizione giuridica di « testimoni » e che quanto riferito non è né « deposizione » né « testimonianza », appare meglio la non applicabilità dell'ultimo comma dell'articolo 348 del codice di procedura penale alla attività della commissione in quanto questa si colloca su di un piano ben diverso e distinto da quello dell'autorità penale specie perché non inquisisce le persone ma ricerca una verità.

Sul piano politico, che è quello sul quale la Commissione si muove ed agisce, in quanto massima espressione del potere ispettivo del Parlamento, una simile limitazione, in taluni casi, potrebbe anche bloccare l'inchiesta. D'altro lato è da ricordare che questa esclusione della « testimonianza » di un « imputato » è stata già, anche in mancanza di una specifica norma di legge, completamente pretermessa nell'inchiesta parlamentare sulla tragedia del Vajont ed in quella per i fatti di giugno-luglio 1964. Anzi in questi due casi le notizie ed i fatti riferiti alle commissioni proprio da quelle persone che penalmente erano imputate o indiziate sono stati determinanti ai fini dell'inchiesta.

A completamento di questa disamina va anche ricordato che in dottrina si ammette la possibilità, che nella ipotesi in

cui si prevedano procedimenti penali per i medesimi fatti oggetto dell'inchiesta, con la stessa legge istitutiva di una commissione di inchiesta parlamentare si possa derogare al disposto di cui all'ultimo comma dell'articolo 348, specie quando l'oggetto della inchiesta appaia di particolare rilevanza.

Riteniamo, quindi, corretta la soluzione prospettata nel primo comma dell'articolo 22 della presente legge, sia sul piano della sua interpretazione giuridica sia di fronte alla necessità politica cui la commissione è stata chiamata a provvedere.

Sul secondo comma dell'articolo 22 giova fare ancora una osservazione; come si è detto, esso è ispirato tanto alla necessità che le persone convocate dalla commissione siano poste nella migliore condizione per collaborare senza remore all'inchiesta quanto alla opportunità di renderle psicologicamente libere da preoccupazioni di responsabilità.

Ora, potrebbe verificarsi il caso che di propria iniziativa, la persona convocata sfrutti a proprio indebito vantaggio questa particolare immunità ed esibisca atti o documenti che ha interesse a sottrarre all'autorità giudiziaria oppure che tali atti o documenti costituiscano di per se stessi corpo di reato. È di tutta evidenza che, in ipotesi del genere, la norma dell'articolo 22 non può essere affatto volta a favorire gli illeciti interessi di parte o ad evitare che l'autorità giudiziaria venga a conoscenza di reati o in possesso di corpi di reato.

Poiché il momento determinante e qualificante della tutela offerta dall'articolo 22 sta nella « acquisizione » degli atti da parte della commissione e non anche in quello della « esibizione » fatta dall'interessato, sarà la commissione stessa a valutare l'opportunità e la necessità, ai fini delle proprie indagini, di disporre o meno tale acquisizione, restituendo gli atti non ritenuti necessari o che possano costituire corpi di reato, non senza considerare che sussiste sempre, anche per la commissione parlamentare di inchiesta, l'obbligo previsto nel secondo comma dell'articolo 2 del codice di procedura penale di denunciare

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

all'autorità giudiziaria reati perseguibili d'ufficio per cui la stessa norma dell'articolo 22 va ovviamente armonizzata con quel disposto, cui essa non può derogare.

ART. 23. — (*Rifiuto di riferire — Informazioni false o reticenti — Ritrattazione*). — L'articolo 23 risponde ad una esigenza generalmente e da tempo sentita, quella cioè di assicurare con adeguata sanzione penale il buon esito delle indagini e di evitare dichiarazioni mendaci o atteggiamenti di omertà o reticenze, pregiudizievoli anche per il prestigio stesso dell'organo parlamentare, da parte di coloro che sono stati convocati dalla commissione per riferire. Si tratta di una innovazione di indubbio rilievo perché estende all'attività della commissione parlamentare di inchiesta la tutela prevista per l'attività giudiziaria dagli articoli 372, 373, 374 e 377 del codice penale relativi alle testimonianze mendaci, alle false perizie, alle frodi processuali e alle subornazioni che possono avvenire nel corso di procedimenti.

Finora, infatti, malgrado l'importanza della funzione e l'autorevolezza dell'organo parlamentare d'inchiesta, la falsa informazione ad esso resa non trova alcuna sanzione non essendo possibile una interpretazione analogica degli articoli 371 e 372 del codice penale che si riferiscono espressamente ed esclusivamente, l'uno, al falso giuramento di parte in « giudizio civile » e, l'altro, alla falsa testimonianza « innanzi all'autorità giudiziaria ». Tanto meno trovano sanzione penale la falsa perizia o la frode o la subornazione di testimoni innanzi alla commissione, poiché le rispettive ipotesi del codice penale si riferiscono sempre e soltanto ad attività svolte innanzi all'autorità giudiziaria o in occasione di procedure giudiziarie.

La lacuna era evidente, mancando l'adeguato strumento — qual è la sanzione penale — che, unica, induce alla verità e costituisce remora ad eventuali comportamenti di mendacio o di omertà, anche per l'efficacia preventiva e deterrente della norma stessa. Ancora più rilevante appare tale lacuna quando si tenga presente che sotto altri aspetti le commissioni parla-

mentari di inchiesta e i loro componenti, nell'esercizio delle loro funzioni, godono di una specifica tutela penale attraverso le previsioni degli articoli 290 (vilipendio delle assemblee legislative), 341 (oltraggio a pubblico ufficiale), 342 (oltraggio a corpo politico o giudiziario) del codice penale.

L'estensione alle attività delittuose compiute dinanzi alle commissioni parlamentari di inchiesta delle norme di cui agli articoli 372, 373, 374 e 377 del codice penale, *quo ad delictum* e *quo ad poenam* non può quindi che tornare a pieno vantaggio delle indagini parlamentari di inchiesta e, cioè, in ultima analisi, a vantaggio della verità. Poiché si è mutuata per intero la disciplina penalistica degli articoli 372 e seguenti del codice penale, è sembrato opportuno recepire anche l'istituto della ritrattazione, con tutte le sue caratteristiche, finalità e conseguenze in conformità della vigente disciplina del codice ed al fine stesso di ottenere, comunque, la respiscenza dei colpevoli nell'interesse della verità, oltre che per evidenti motivi di umana comprensione. L'ultimo comma dell'articolo 23 prevede, perciò, la non punibilità per coloro che ritrattano il falso o manifestano il vero prima della conclusione dell'indagine sull'oggetto specifico dell'esame, della perizia e della interpretazione. La norma attribuisce, in tali casi, alla ritrattazione forza discriminante per l'autore di essa in considerazione della sua particolare efficacia ai fini dell'accertamento. La ritrattazione consiste non solo nel confessare di aver detto il falso ma, altresì, nel dichiarare l'intera verità senza nulla tacere di quanto si sia a conoscenza.

Come è noto, l'articolo 376 del codice penale prevede che la ritrattazione, perché abbia effetto, avvenga prima della chiusura dell'istruttoria con sentenza di non doversi procedere o prima che il dibattimento sia chiuso o rinviato per causa della falsità stessa. Ma le caratteristiche delle indagini condotte dalla commissione d'inchiesta sono ben diverse da quelle proprie del rito e della sostanza penale, a cominciare dal fatto che non esistono suc-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

cessive fasi procedurali per cui si è ritenuto necessario fissare il termine ultimo della ritrattazione al momento conclusivo degli accertamenti sull'oggetto specifico dell'esame, svincolandolo dalla conclusione dei lavori. In tal modo, rapportando il termine alla conclusione dell'*iter* conoscitivo di ogni singolo argomento, ciascuna persona intesa dalla commissione avrà possibilità di ritrattare fino all'esaurirsi del punto dell'inchiesta sul quale era stata richiesta di fornire chiarimenti o elementi.

Si è ritenuto di determinare in questo modo il limite temporale proprio per consentire che la ritrattazione abbia una concreta efficacia. Non è sembrato possibile consentire la ritrattazione fino alla conclusione dell'inchiesta sia perché l'inchiesta stessa non sarebbe stata avvantaggiata da un atto tanto tardivo, sia perché sarebbe stato accordato un eccessivo margine di sicurezza al colpevole e ciò in contrasto con le esigenze dell'inchiesta.

ART. 24. — (*Ordine di esibizione e di sequestro*). — L'articolo 24 stabilisce le modalità del sequestro di atti o documenti, uniformandosi ai principi informativi degli articoli 337 e seguenti del codice di procedura penale, contemperando le esigenze delle indagini in corso con quelle della tutela degli interessi dei singoli e dei pubblici uffici ed istituti.

La *ratio legis* della particolare disciplina che limita i casi di intervento dell'ufficiale di polizia giudiziaria, è stata a lungo dibattuta a proposito delle norme processuali penali perché in questa sede si ritorni ad illustrarne le finalità.

Giova soltanto rilevare che, laddove le norme processuali parlano di provvedimenti e di interventi del giudice, gli analoghi poteri sono stati trasferiti al presidente della Commissione o, per delega, a uno o più dei commissari e ciò a maggior garanzia della più scrupolosa tutela dei diritti degli enti ed uffici pubblici nonché delle banche e degli istituti finanziari.

ART. 25. — (*Eccezioni di segretezza*). — L'articolo 25 detta specifiche norme in

merito al delicato problema del segreto professionale, del segreto di ufficio, del segreto politico e del segreto militare.

L'argomento è di estrema rilevanza e di specifico interesse concernendo, da una parte, la tutela dei supremi interessi dello Stato e delle attività pubbliche e professionali e, dall'altra, la non minore importanza dell'accertamento della verità da parte della commissione parlamentare di inchiesta.

Indipendentemente dal corso della riforma in atto delle norme processuali penali si è ritenuto di proporre una disciplina particolare per questa materia staccandosi in parte da quanto oggi previsto dagli articoli 342, 351 e 352 del codice di procedura penale, intendendo porre le commissioni di inchiesta in condizioni di procedere nei propri lavori per la ricerca della verità senza trovarsi condizionate da una serie di eccezioni che in alcuni casi, anche recenti, hanno reso quasi inutile l'inchiesta oppure hanno fatto sorgere il dubbio che la verità poteva anche essere nascosta proprio dietro le eccezioni di segretezza.

Per l'articolo 25 le possibili eccezioni di segretezza durante l'indagine di una commissione si riferiscono al segreto professionale, inteso in una accezione più ampia di quanto previsto dall'articolo 352 del codice di procedura penale, in quanto vi sono stati compresi il segreto cui sono tenuti i giornalisti e quello bancario, al segreto di ufficio, al segreto politico ed al segreto militare.

Nel caso in cui venga excepto il segreto professionale, nella sua più ampia portata, sarà la commissione stessa a decidere sulla fondatezza dell'eccezione e, conseguentemente, se sia o meno da accogliersi.

Pertanto, se la commissione abbia ordinato la perquisizione o il sequestro di atti o documenti in uno studio professionale o presso un istituto bancario (articolo 20, lettera a) ovvero se interroghi delle persone e sia excepto il segreto professionale la commissione stessa ha facoltà di rigettare inappellabilmente l'ecce-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

zione e di procedere (articolo 25, comma primo).

Se si tratta di eccezioni concernenti un segreto politico o militare (articolo 25, comma terzo), a meno che l'inchiesta abbia per oggetto specifico la conoscenza di quel problema politico o militare, il primo esame della commissione sarà volto a stabilire l'assoluta necessità, ai fini delle indagini, della acquisizione delle notizie, degli atti, dei documenti e delle cose cui si riferisce l'eccezione. Ciò fatto, e ritenuta sussistente tale necessità, la commissione ne informerà il Presidente del Consiglio dei ministri al quale spetterà di riconoscere o meno, nella specie, se quel segreto politico o militare sia meritevole di tutela.

Un discorso a sé stante va fatto per il segreto di ufficio e sulla ammissibilità o meno della sua eccezione di fronte ad una commissione di inchiesta. Attualmente il codice di procedura penale dispone che nel caso in cui la eccezione del segreto d'ufficio sia contrapposta alla richiesta di esibizione di atti o documenti, l'autorità procedente, fatti gli opportuni accertamenti e risultata infondata la eccezione, può ordinare il sequestro. Nel caso, invece, che la eccezione sia sollevata nel corso di una deposizione l'autorità procedente non ritenendola infondata, informa il Ministro per la giustizia. Questa normativa è contenuta negli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale per cui, quando l'eccezione del segreto d'ufficio risulti fondata, l'autorità giudiziaria non può procedere.

Appare evidente che se la commissione di inchiesta dovesse svolgere l'inchiesta con la letterale applicazione dei poteri e dei limiti di cui agli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale ben difficilmente ne verrebbe a capo specie se si considera che le « materie di pubblico interesse », oggetto dell'attività inquirente, si materializzano quasi esclusivamente nella persona di qualche impiegato o dipendente dell'amministrazione pubblica.

Partendo dal disposto dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica del 10 gennaio 1957, n. 3, sull'obbligo

del segreto di ufficio dove si legge « L'impiegato deve mantenere il segreto di ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratta di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti ed operazioni amministrative di qualsiasi natura ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, o quando possa derivarne danno per l'amministrazione dello Stato » si pensò, in un primo momento, di escludere totalmente la eccezione del segreto di ufficio davanti la commissione di inchiesta.

Infatti la norma del su citato decreto del Presidente della Repubblica si incardina su due principi: il segreto di ufficio consiste nel non dare notizie « a chi non ne abbia diritto » o « quando possa derivarne danno per l'amministrazione o per terzi ».

Il fatto stesso che una commissione di inchiesta sia stata disposta con atto interno delle Camere o con legge per conoscere la realtà di una determinata situazione in cui sia interessata la pubblica amministrazione fa automaticamente cadere nel nulla il primo dei due principi in quanto la commissione ha specificatamente il diritto di chiedere notizie, informazioni, acquisire atti e documenti da pubblici ufficiali, da impiegati o dipendenti dell'amministrazione dello Stato.

Non può reggere neppure il secondo principio « quando possa derivarne danno per l'amministrazione o per terzi » proprio perché la ragione ed il motivo fondamentale della nomina di una commissione di inchiesta sta nel risanamento di una specifica situazione che, a conclusione dell'indagine, sarà illustrata al Parlamento con apposita relazione per l'emanazione, se del caso, dei necessari provvedimenti di legge o per sollecitare il Governo ad emanare degli atti amministrativi che servano a riordinare, a potenziare o normalizzare un settore della sua amministrazione, il che, di certo non arreca dei danni.

Inoltre, poiché l'articolo 82 della Costituzione richiama i poteri ed i limiti dell'« autorità giudiziaria » senza alcuna spe-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

cificazione esso, come già è stato posto in evidenza, non si riferisce esclusivamente ai limiti che incontra il giudice penale, ma a quelli generici di tutti i giudici, penali, civili, amministrativi e dei giudici speciali. Si è anche già detto che la commissione di inchiesta, essendo per la sua origine, composizione e finalità un organo politico, non può estrinsecare la propria attività nei limiti e con i poteri propri di un solo e particolare organo giudiziario, che invece è obbligato a seguire sempre quella specifica procedura che lo caratterizza ma, rispettati i diritti fondamentali dei cittadini, mutua di volta in volta gli istituti procedurali propri dei vari riti che meglio servono al raggiungimento dello scopo per cui è stata istituita.

Pertanto, se davanti al Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, non può essere eccepito il segreto di ufficio e se la pubblica amministrazione è obbligata all'esibizione di documenti addirittura entro termini perentori, una commissione di inchiesta può ben procedere con gli stessi poteri di quest'organo.

Non di meno, nella formulazione del secondo comma dell'articolo 25, nel testo che viene proposto all'approvazione degli onorevoli deputati, non si è esclusa la eccezione del segreto d'ufficio ma, sia nel caso in cui si tratti di acquisizione di documenti quanto di assunzione di notizie, se ne è rimessa la decisione sull'accoglimento o meno alla commissione stessa, previa deliberazione della necessità dei documenti o della informativa ai fini dell'inchiesta.

In tal modo si è inteso richiamare la commissione ad una attenta valutazione della portata di quanto venga chiesto come esibizione o come notizia a dei pubblici funzionari dandole nel contempo i mezzi per una adeguata soluzione senza dover rimettere la questione al ministro da cui il funzionario, che ha sollevato l'eccezione, dipende oppure al Presidente del Consiglio dei ministri.

È da ritenersi che la formula adottata sia abbastanza flessibile per cui, mentre consente alla commissione di procedere nell'inchiesta con una evidente scioltezza

non disgiunta da un ponderato giudizio, contemporaneamente vaglia anche la posizione del pubblico funzionario e l'interesse dell'amministrazione pubblica.

ART. 26. — (*Rapporti fra la commissione di inchiesta e l'autorità giudiziaria*). — L'articolo 26, prevedendo il contemporaneo svolgimento, per gli stessi fatti, di inchieste parlamentari e di istruttorie giudiziarie, disciplina i rapporti tra commissione parlamentare e autorità giudiziaria, stabilendo, sul presupposto dell'indipendenza delle rispettive indagini e dell'indipendenza degli organi — ciascuno dei quali agisce automaticamente —, che la commissione parlamentare d'inchiesta ha facoltà di valutare l'accoglimento di richieste di atti, notizie e documenti da parte dell'autorità giudiziaria soprattutto in relazione al disposto dell'articolo 22 della presente legge, per cui le dichiarazioni rese dalle persone convocate, come gli atti ed i documenti esibiti ed acquisiti dalla commissione, non possono venir usati a carico delle stesse persone in procedimenti penali, civili, amministrativi o militari instaurati nei loro confronti per i medesimi fatti sui quali indaga la commissione.

È frequente — e casi recenti lo confermano — che su di uno stesso fatto, contemporaneamente ad una istruttoria giudiziaria, abbia luogo l'inchiesta di una commissione parlamentare. La circostanza non significa che fra le indagini del giudice e quelle della commissione vi debba essere necessariamente interferenza, né che un organo debba sospendere la propria attività in attesa delle conclusioni dell'altro. Le indagini non sono né analoghe né parallele, né gli organi sono collaterali. Il processo penale mira a una finalità giudiziaria, e cioè alla tutela dell'interesse pubblico che si concreta nell'accertamento della verità al fine di punire il colpevole; l'inchiesta parlamentare tende ad accertare la verità dei fatti per porre il Parlamento in condizioni di svolgere nel modo più soddisfacente le proprie funzioni legislative e di controllo, con una finalità, perciò, squisitamente politica. Deve arguir-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

sene che la dipendenza dell'autorità giudiziaria non può mai venir menomata dalla dipendenza di una inchiesta parlamentare sugli stessi fatti per i quali è in corso l'istruttoria giudiziaria (giacché i risultati dell'inchiesta non pregiudicano l'accertamento delle responsabilità penali, che può compiere solo il magistrato), e che il contemporaneo svolgimento dell'inchiesta sugli stessi fatti oggetto di istruttoria giudiziaria è perfettamente compatibile e ammissibile, perché non contrario al principio della separazione dei poteri né lesivo dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Ma, fermo restando il potere della commissione parlamentare d'inchiesta di chiedere all'autorità giudiziaria tutti gli atti, notizie e documenti ritenuti necessari alle indagini, può il magistrato ordinario richiedere alla commissione notizie, cose, atti o documenti acquisiti nel corso dell'indagine?

Al quesito non può che darsi risposta affermativa, rimettendo però alla commissione stessa la valutazione, caso per caso, di accettare la richiesta.

È da notare che la norma prevede anche il caso di analoghe richieste rivolte dalla commissione al giudice penale.

Senza neppure prospettarsi problemi di priorità del giudice ordinario rispetto alla commissione parlamentare d'inchiesta o viceversa — basta considerare che la ricerca della verità da parte della commissione parlamentare su materie di pubblico interesse ha e deve avere sempre carattere di grandissima rilevanza se non di preminenza rispetto all'accertamento delle responsabilità penali — risulta evidente l'opportunità di una piena collaborazione fra magistratura e commissione ed è da auspicarsi che, anche senza una espressa norma legislativa che non si è inteso specificatamente introdurre per rispetto della autonomia della magistratura, il giudice aderisca sollecitamente alle richieste della commissione parlamentare di inchiesta.

In merito esistono precisi precedenti come in occasione dell'inchiesta sul disastro del Vajont, allorquando il magistrato pose a disposizione della commissione parlamentare atti e documenti vari acquisiti

all'istruttoria penale e che furono fondamentali per l'esito dell'inchiesta dimostrando con ciò, da un lato, la validità politica di questa intesa e, dall'altro, che una collaborazione del genere non determinò alcuna incidenza sull'istruzione penale che proseguì nella sua piena autonomia.

ART. 27. — (*Rapporti fra l'inchiesta parlamentare e l'inchiesta amministrativa*). — Particolare aspetto assumono i rapporti fra commissione di inchiesta e autorità amministrativa che abbia in corso proprie indagini sui fatti oggetto dell'inchiesta parlamentare.

La norma dell'articolo 27 attribuisce alla commissione parlamentare una posizione di assoluta preminenza, sino al punto da legittimare una richiesta di sospensione della procedura amministrativa, con il corrispettivo obbligo da parte dell'autorità amministrativa di ottemperare alla richiesta.

I motivi di questa soluzione si colgono facilmente sol che si tenga conto del fatto che l'inchiesta amministrativa è condotta nell'ambito dell'amministrazione da pubblici funzionari dello stesso organo, mentre la commissione parlamentare è esterna all'amministrazione, per cui l'indagine amministrativa viene ad assumere un carattere di specie di fronte a una ben più vasta e generale portata delle attività e finalità della commissione.

L'articolo 27, oltre all'obbligo dell'amministrazione di sospendere il procedimento in corso a richiesta della commissione, dà a questa i poteri di conoscere lo stato degli atti, di chiedere notizie e documenti. È ovvio che la commissione parlamentare abbia tutti i poteri e le facoltà di rivolgere istanze del genere e che la pubblica amministrazione debba ottemperarvi, in quanto anche l'eccezione del segreto d'ufficio è rimessa alla decisione della commissione stessa.

ARTT. 28, 29, 30, 31. — (*Relazione conclusiva — Sua presentazione — Discussione in Assemblea*). — Il Titolo IV tratta delle conclusioni dell'inchiesta.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

La commissione, una volta completati i propri lavori con l'esame di tutte le persone convocate, degli atti e dei documenti, deliberate le risultanze emerse, dà mandato a uno o più dei propri componenti di redigere la relazione finale.

Essendo la commissione un organo politico, e non raggiungendosi l'unanimità nelle conclusioni, possono essere presentate una o più relazioni oltre a quella che abbia raccolto la maggioranza dei consensi.

La relazione consiste in un documento concettualmente diviso in quattro parti: indicazione del mandato ricevuto, l'esposizione dei fatti, lo svolgimento dell'inchiesta, le conclusioni con le eventuali proposte.

Queste proposte, che qualificano il lavoro della commissione, consistono in raccomandazioni, suggerimenti, indicazioni dirette al Parlamento al fine di correggere, potenziare o eliminare determinate situazioni e possono anche essere accompagnate da schemi di progetti di legge quando si ritenga urgente disciplinare determinate situazioni a lacune legislative emerse. È da ritenersi che, formalmente, sarà il Governo a presentare al Parlamento gli eventuali disegni di legge nella forma rituale, ma non è da escludere che, di fronte all'inerzia del Governo, gli stessi o alcuni dei componenti della commissione oppure anche altri parlamentari possano far proprio il testo dello schema e presentare adeguate proposte di legge.

Alla relazione possono venir allegati i verbali dell'esame delle persone chiamate a riferire nonché tutti o parte dei documenti o atti acquisiti, salvo naturalmente quelli coperti da segreto.

Di norma, gli allegati sono compresi in appendice alla relazione unica o di maggioranza, mentre nelle altre relazioni vengono, al caso, riprodotti nel contesto quale elemento caratterizzante il diverso e difforme parere valutativo. Nella prassi sino ad ora seguita, non si registrano casi di pubblicazioni di documenti in allegato alle relazioni di minoranza né riferimenti a documenti che non siano stati compresi nella relazione di maggioranza.

Ciò deriva dal fatto che è la commissione, nel suo *plenum*, a pronunciarsi sulla utilizzazione o meno del materiale raccolto, in considerazione anche del principio della salvaguardia delle fonti da cui vengono le notizie, specie quando incidano in posizioni o responsabilità di singoli.

In caso di inchiesta disposta da un solo ramo del Parlamento, la relazione o le relazioni sono costantemente presentate dal Presidente della commissione al presidente dell'Assemblea.

Nel caso di inchiesta disposta con deliberazione di entrambe le Camere o con legge la relazione o le relazioni vengono presentate in identica copia ai Presidenti delle due Assemblee; con tale atto la commissione pone fine ad ogni sua attività ed automaticamente è sciolta a tutti gli effetti.

Entro dieci giorni, a cura della Presidenza delle due Camere o, a seconda dei casi, da parte della Presidenza del ramo del Parlamento competente, la relazione o le relazioni vengono stampate e consegnate al Governo e distribuite ai parlamentari.

Nei dieci giorni successivi sono iscritte all'ordine dei lavori dell'Assemblea per la discussione. I Presidenti dei due rami del Parlamento, nel caso di inchiesta bicamerale o disposta con legge, si accorderanno sulla scelta dell'Assemblea davanti alla quale avrà luogo la prima discussione. Le due Assemblee esamineranno e discuteranno successivamente la relazione, ciascuna secondo le norme del proprio regolamento.

L'ultimo comma dell'articolo 30 considera il caso in cui la discussione in Assemblea non si esaurisca a causa dell'avvenuto scioglimento delle Camere. Poiché la materia dell'inchiesta non rientra nella funzione legislativa del Parlamento, sulla quale la fine della legislatura fa cadere una invalicabile preclusione, ma attiene alla funzione ispettiva, i termini per il rinnovo della discussione — non per la ripresa — ridedurranno dal giorno in cui il nuovo Governo avrà ottenuto la fiducia delle Camere.

Si è inteso stabilire un « rinnovo » e non una « prosecuzione » della discussione

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

in Assemblea perché appare logico che le Camere, espresse dalla nuova consultazione elettorale, abbiano ad esprimere nella loro funzione ispettiva un giudizio senza vincoli, limitazioni o condizionamenti derivanti da interventi o da discussioni già svolti davanti alla precedente Assemblea.

L'articolo 30 è nuovo del nostro sistema in quanto, sino ad ora, non esisteva alcuna norma che indicasse la procedura da seguire ed i termini da rispettare dopo la presentazione della relazione che restava un documento di poco effetto pratico e sempre di nessun seguito parlamentare.

Le norme degli articoli 29 e 30 andranno integrate con opportune disposizioni da inserirsi nei regolamenti interni dei due rami del Parlamento, soprattutto per precisare se la discussione davanti all'Assemblea debba concludersi con l'approvazione di un ordine del giorno o altro documento formale e stabilire se le decisioni prese dall'una o dall'altra Assemblea, per avere efficacia nei confronti del Governo, debbano essere identiche nella loro approvazione definitiva oppure anche difformi in omaggio all'autonomia dei due rami del Parlamento e, in tal caso considerare quale sia il vincolo e l'obbligo che insorge per il Governo.

L'articolo 31 detta alcune norme che in sé possono apparire quasi superflue, in quanto riguardano il deposito degli atti della commissione negli archivi, contestualmente alla presentazione della relazione, con la facoltà per il responsabile dell'archivio di consentire la visione degli originali soltanto per quei documenti, atti, verbali o loro parti, di cui la commissione abbia deliberata la pubblicazione in allegato alla relazione. Tutti gli altri documenti, atti, o verbali restano inaccessibili per chiunque in base alle norme che

disciplinano la conoscenza dei documenti conservati negli archivi di Stato.

ARTT. 32, 33. — (*Disposizioni amministrative e finanziarie*). — Il Titolo V, l'ultimo del progetto di legge, fissa, con gli articoli 32 e 33, i criteri di massima per quanto attiene alla gestione economico-finanziaria di una commissione d'inchiesta.

La Camera, oppure, a seconda dei casi, le Camere, di comune accordo, stanziando i fondi necessari e si ripartiscono gli oneri sulla base di una previsione di spesa predisposta dall'ufficio di presidenza della commissione stessa.

L'ufficio di presidenza della commissione decide su tutte le spese e, in particolare, delibera l'ammontare delle diarie, delle retribuzioni, del rimborso spese per servizio, nonché delle indennità da corrispondere alle persone convocate, ai collaboratori estranei alle Camere, come magistrati, cancellieri e segretari giudiziari, personale di polizia giudiziaria, consulenti, periti, controlla la tenuta delle registrazioni e dei libri contabili, compila i rendiconti.

Il rendiconto è compilato a conclusione dell'inchiesta e ogni mese di dicembre, qualora l'attività della commissione superi l'anno solare, esso è rimesso agli uffici amministrativi dell'una o, a seconda dei casi, di entrambe le Camere.

Le norme di questi due articoli postulano la formulazione di un apposito regolamento di contabilità con la indicazione del sistema della tenuta dei registri, dell'imputazione delle spese, dei mandati e di quanto altro necessario per una regolarità formale e sostanziale.

Affidiamo quindi all'esame ed all'approvazione degli onorevoli colleghi la presente proposta di legge che riteniamo fondamentale per dare validità e prestigio alla più qualificata delle forme ispettive del Parlamento.



## PROPOSTA DI LEGGE

## TITOLO I

DELIBERAZIONE DELL'INCHIESTA —  
COSTITUZIONE E FUNZIONAMENTO  
DELLA COMMISSIONE — SUOI ORGANI

## ART. 1.

*(Deliberazione dell'inchiesta).*

L'inchiesta parlamentare su materie di pubblico interesse è disposta con deliberazione di una delle Camere, ovvero di entrambe previa intesa fra i rispettivi presidenti, oppure con legge.

## ART. 2.

*(Composizione della commissione).*

La commissione istituita con deliberazione di una sola Camera è composta da non più di venti parlamentari, nominati dal Presidente della stessa Camera.

La commissione istituita con deliberazione di entrambe le Camere o con legge è composta da non più di trenta parlamentari, nominati in numero eguale, dai Presidenti delle due Camere.

In ogni caso la nomina dei componenti della commissione ha luogo, intesi i presidenti dei gruppi parlamentari, in proporzione per quanto possibile al numero degli iscritti ad ogni gruppo.

## ART. 3.

*(Presidenza della commissione).*

La commissione, nel caso di inchiesta deliberata da una sola Camera, è presieduta da un parlamentare nominato dal Presidente della stessa; negli altri casi da un presidente nominato di comune accordo dai Presidenti della Camera e del Se-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

nato sempre al di fuori dei componenti della commissione.

La commissione, con voto limitato ed a maggioranza relativa, elegge fra i propri componenti i due vicepresidenti ed i due segretari che con il presidente, formano l'ufficio di Presidenza.

## ART. 4.

*(Giuramento del presidente, dei componenti della commissione, del personale).*

Subito dopo la costituzione dell'ufficio di Presidenza, il presidente della commissione presta giuramento davanti al Presidente della Camera alla quale appartiene ed assume solenne impegno di osservare nel corso dell'inchiesta il segreto circa gli atti, i documenti acquisiti, le notizie, le opinioni, i pareri e quant'altro emerso durante i lavori.

Gli altri componenti l'ufficio di Presidenza, i commissari, il personale degli uffici di segreteria, i consulenti, i collaboratori tecnici, i magistrati, i cancellieri, i segretari dell'ordine giudiziario, gli ufficiali, gli agenti di polizia giudiziaria ed ogni altra persona che collabora all'inchiesta o concorre a compiere atti relativi, o ne ha conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio ai sensi dell'articolo 12 della presente legge, prestano giuramento davanti al presidente della commissione.

Di ogni giuramento è redatto verbale; quello sottoscritto dal presidente della commissione è controfirmato dal Presidente della Camera e dal segretario generale della stessa; gli altri verbali, sottoscritti dalla persona che ha prestato giuramento, sono controfirmati dal presidente e da uno dei segretari della commissione.

## ART. 5.

*(Incompatibilità dei componenti della commissione).*

Il componente della commissione che ritenga d'essere interessato alla materia dell'inchiesta, direttamente ovvero per rap-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

porti di parentela, per motivi di ufficio o perché sta per essere inteso, come interessato, sui fatti su cui indaga la commissione o perché ne abbia avuto notizia o sia stato parte o escusso in precedente inchiesta analoga o connessa, ha l'obbligo di farlo presente alla Commissione che, a maggioranza dei propri componenti, delibera sull'esistenza della incompatibilità.

Il componente di cui è accertata l'incompatibilità viene sostituito, secondo le norme dell'articolo 2 della presente legge.

## ART. 6.

*(Sostituzione del presidente  
e dei componenti della commissione).*

Quando il presidente della commissione di inchiesta, disposta con deliberazione di una sola Camera, è definitivamente impedito, il Presidente della stessa Camera provvede alla sostituzione; nei casi di commissione istituita con deliberazione delle due Camere o con legge, vi provvedono di comune accordo i Presidenti della Camera e del Senato ai sensi dell'articolo 3.

La sostituzione di un componente della commissione definitivamente impedito è disposta dal Presidente della Camera, cui appartiene, che designa altro parlamentare dello stesso gruppo ai sensi dell'articolo 2.

## ART. 7.

*(Sedute e deliberazioni della commissione —  
Condizioni di validità — Gruppi di lavoro).*

Per la validità delle sedute della commissione è necessaria la presenza di almeno un terzo dei suoi componenti.

Per la elezione dei vicepresidenti e dei segretari e per l'approvazione della relazione conclusiva, è richiesta la presenza della maggioranza dei componenti della commissione.

La commissione può deliberare di articolarsi in gruppi di lavoro.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I lavori della commissione sono raccolti a verbale dagli stenografi che possono avvalersi del sussidio di apparecchi di registrazione.

## ART. 8.

*(Pubblicità delle sedute — Sedute segrete).*

La pubblicità delle sedute della commissione è regolata dalle disposizioni previste per i lavori delle commissioni permanenti delle Camere.

La commissione, su deliberazione adottata a maggioranza dei propri componenti, può riunirsi in seduta segreta, della quale è esteso verbale, o decidere che singoli atti, documenti o deposizioni siano coperti da segreto.

## ART. 9.

*(Votazione).*

Le votazioni hanno luogo per alzata e seduta. Si procede a votazione per appello nominale su richiesta di almeno un quinto dei componenti la commissione ed a votazione a scrutinio segreto su richiesta di almeno un quarto, sempre che la richiesta sia approvata dalla maggioranza dei presenti.

Nelle votazioni per appello nominale il presidente vota per ultimo.

## ART. 10.

*(Decadenza e prosecuzione delle commissioni — Sostituzione dei componenti).*

Lo scioglimento delle Camere comporta la decadenza della commissione istituita con deliberazione di una o di entrambe le Camere.

La commissione istituita con legge prosegue i lavori sino alla conclusione della inchiesta. I componenti non rieletti cessano dall'incarico il giorno della convocazione delle nuove Camere e sono sostituiti.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

tuiti dai Presidenti dei rispettivi rami del Parlamento secondo il disposto dell'articolo 2.

## ART. 11.

*(Segreteria).*

Ai servizi di segreteria della commissione provvede il personale della Camera che ha disposto l'inchiesta; negli altri casi i Presidenti delle due Camere decidono di comune accordo, dando la preferenza al personale del ramo del Parlamento presso il quale ha sede la commissione.

La sede della commissione, anche quando l'inchiesta prosegue per più legislature, rimane sino alla fine dei lavori presso il ramo del Parlamento ove ha avuto inizio.

## ART. 12.

*(Personale esterno alla Commissione).*

La commissione, per motivi di consulenza o di collaborazione tecnica, può deliberare di servirsi dell'opera di persone estranee al personale delle Camere rimettendone la scelta all'ufficio di Presidenza.

## TITOLO II

ATTRIBUZIONE DEGLI ORGANI  
DELLA COMMISSIONE

## ART. 13.

*(Attribuzioni del presidente  
della Commissione).*

Il presidente rappresenta la commissione, la presiede, la convoca e ne regola l'attività.

Sovrintende agli uffici di segreteria nonché all'opera del personale esterno della commissione.

Adotta, anche di propria iniziativa, i provvedimenti per assicurare il buon andamento dei lavori.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Provvede all'attuazione delle decisioni della commissione e ne esercita i poteri.

## ART. 14.

*(Attribuzioni dei vicepresidenti e dei segretari).*

I vicepresidenti, secondo l'ordine determinato dal maggior numero di voti riportati nella elezione alla carica ed in subordine dall'anzianità parlamentare e quindi dall'età, sostituiscono il presidente assente o temporaneamente impedito e fanno uso dei relativi poteri limitatamente al fine di assicurare la continuità delle attività della commissione.

I segretari coadiuvano il presidente per il regolare svolgimento dei lavori.

## ART. 15.

*(Attribuzione dell'ufficio di Presidenza).*

L'ufficio di Presidenza è presieduto dal presidente della commissione, o da chi ne fa le veci, e lo convoca ogni qualvolta lo ritiene necessario. Esso è organo di consulenza del presidente per quanto concerne i lavori della commissione; è organo deliberante per quanto concerne la scelta del personale esterno e per quanto attiene alla gestione economico-finanziaria della commissione.

## ART. 16.

*(Compiti del personale esterno e dell'ufficio di segreteria).*

Il personale esterno addetto alla commissione come i magistrati, i consulenti, i collaboratori tecnici, i cancellieri, i segretari dell'ordine giudiziario, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, tramite il funzionario dirigente della segreteria, prestano la loro opera alle dipendenze del presidente che ne stabilisce i compiti e le funzioni.

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I servizi di segreteria della commissione curano l'esecuzione delle deliberazioni della commissione e dell'ufficio di presidenza e coordinano l'opera del personale esterno.

## ART. 17.

*(Compiti del personale di polizia giudiziaria).*

Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria addetti alla commissione esercitano le funzioni d'istituto loro proprie secondo gli ordini del presidente.

## ART. 18.

*(Incompatibilità del personale esterno, dell'ufficio di segreteria e del personale di polizia giudiziaria).*

Quando i consulenti, i collaboratori tecnici, i funzionari e gli impiegati addetti alla segreteria, i magistrati, i cancellieri, i segretari giudiziari, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, e tutte le persone che prestano la propria attività per qualsiasi ragione o motivo nell'ambito della commissione d'inchiesta, risultano interessati direttamente o per rapporto di parentela o per ragioni di ufficio alla materia dell'inchiesta, ovvero nel caso in cui essi debbano riferire notizie o sono stati intesi o sono stati parti in precedenti inchieste analoghe o connesse, l'ufficio di Presidenza con propria deliberazione ne dichiara la incompatibilità.

## TITOLO III

## POTERI DELLA COMMISSIONE — SVOLGIMENTO DELL'INCHIESTA — RAPPORTI CON ALTRI ORGANI

## ART. 19.

*(Poteri e limitazioni).*

Nello svolgimento dell'inchiesta, comunque disposta, la commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni del-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

l'autorità giudiziaria, avvalendosi di ogni mezzo ed istituto procedurale sia penale che civile, amministrativo o militare.

In ogni caso sono rispettati i limiti posti a tutela della libertà della persona ed a garanzia dei diritti fondamentali del cittadino.

## ART. 20.

*(Singoli poteri).*

Agli effetti del precedente articolo, la commissione può:

a) ordinare l'esibizione e il sequestro di atti, documenti o cose, nonché la perquisizione personale o domiciliare;

b, ordinare la ispezione di luoghi o di cose;

c) ordinare la perizia quando le indagini richiedono cognizioni tecniche specializzate;

d) convocare ed esaminare le persone che ritiene a conoscenza di fatti o di notizie utili ai fini della inchiesta e procedere ai necessari confronti.

## ART. 21.

*(Convocazione ed esame di persone).*

Le persone di cui all'articolo 20, lettera d), sono convocate, di norma, per iscritto. Dopo essere state ammonite dell'importanza morale dell'atto e delle pene stabilite contro i colpevoli di falsa testimonianza, sono invitate a pronunciare la formula: « Giuro di dire la verità e null'altro che la verità » e vengono esaminate separatamente.

La commissione, a maggioranza dei propri componenti, può deliberare di procedere a confronti.

Se la persona convocata, senza un legittimo impedimento, non si presenta nel luogo, nel giorno e nell'ora indicati, il presidente ne ordina l'accompagnamento a mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria.



## ART. 22.

*(Divieto di utilizzazione della documentazione dell'inchiesta in procedimenti penali o disciplinari).*

Può essere intesa la persona imputata o indiziata in un procedimento penale, civile o militare, pendente per gli stessi fatti sui quali la commissione svolge l'inchiesta.

Le dichiarazioni rese dalle persone convocate, come gli atti o i documenti o le cose da esse esibiti, una volta acquisiti dalla commissione non possono essere usati a carico delle persone stesse in procedimenti penali, civili, amministrativi o militari instaurati nei loro confronti per i medesimi fatti sui quali la commissione svolge l'inchiesta.

## ART. 23.

*(Rifiuto di riferire — Informazioni false o reticenti — Ritrattazione).*

Le disposizioni di cui agli articoli 372, 373, 374 e 377 del codice penale si applicano anche a coloro:

a) che riferendo innanzi alla Commissione affermano il falso o negano il vero, ovvero tacciono, in tutto o in parte, ciò che sanno intorno ai fatti sui quali sono esaminati;

b) che nominati periti o interpreti dalla Commissione, danno pareri o interpretazioni mendaci o affermano fatti non conformi al vero;

c) che immutano lo stato dei luoghi o delle cose o delle persone al fine di trarre in inganno la Commissione in un atto di ispezione ovvero il perito da essa nominato nell'esecuzione di una perizia;

d) che offrono o promettono denaro od altra utilità ad una persona, perito o interprete, per indurlo a falsa dichiarazione, perizia o interpretazione.

Nei casi preveduti dalle precedenti lettere a) e b) in relazione agli articoli 372

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

e 373 del codice penale, non è punibile colui che ritratta il falso o manifesta il vero prima della conclusione della indagine della commissione sull'oggetto specifico dell'esame, della perizia e dell'interpretazione.

## ART. 24.

*(Ordine di esibizione e di sequestro).*

Quando è necessario acquisire atti, documenti o cose pertinenti alla materia dell'inchiesta, il presidente su deliberazione della commissione ne ordina la esibizione e, se questa viene rifiutata, il sequestro. Alla esecuzione del sequestro o della perquisizione, può delegare un ufficiale di polizia giudiziaria.

Nel procedere alle relative operazioni, l'ufficiale di polizia giudiziaria non può aprire carte o documenti sigillati o comunque chiusi, e deve rimmetterli alla commissione senza prendere comunque conoscenza del loro contenuto.

Il sequestro di corrispondenza, atti, documenti o cose presso uffici pubblici o presso banche o istituti pubblici, spetta unicamente al presidente o ad uno o più componenti della commissione espressamente delegati anche se accompagnati da ufficiali di polizia giudiziaria.

## ART. 25.

*(Eccezioni di segretezza).*

Per i casi previsti dall'articolo 20, lettere *a)*, *b)* e *d)*, se è eccepito il segreto professionale, ivi compreso quello giornalistico o bancario, la commissione, quando non ritiene fondata l'eccezione, tenuto conto delle esigenze dell'inchiesta, ordina la esecuzione dei provvedimenti oppure procede all'esame delle persone.

Quando un pubblico dipendente eccepisce il segreto di ufficio, la commissione, se ritiene necessaria ai fini dell'inchiesta l'acquisizione delle notizie, degli atti, dei documenti e delle cose cui si riferisce la

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

eccezione, su deliberazione presa a maggioranza dei propri componenti, procede.

Nel caso in cui sia eccepito il segreto politico o militare, salvo che l'inchiesta disposta abbia per oggetto la conoscenza di quella specifica materia politica o militare, informa il Presidente del Consiglio dei ministri che, nel più breve tempo, fa conoscere le proprie determinazioni.

## ART. 26.

*(Rapporti fra la commissione d'inchiesta e l'autorità giudiziaria).*

Quando per la stessa materia su cui si svolge l'inchiesta parlamentare è aperto procedimento penale anche militare, la commissione, su deliberazione presa a maggioranza dei componenti, può chiedere all'autorità giudiziaria notizie, atti, documenti o altro acquisiti anche nel corso di indagini istruttorie.

L'autorità giudiziaria fornisce i documenti in copia.

Analoga richiesta può esser fatta alla commissione d'inchiesta dall'autorità giudiziaria che procede. In tal caso la commissione, con la maggioranza di cui al precedente comma, ne valuta l'accoglimento in relazione ai limiti di cui all'articolo 22 della presente legge.

## ART. 27.

*(Rapporti fra l'inchiesta parlamentare e l'inchiesta amministrativa).*

Quando l'oggetto dell'inchiesta parlamentare coincide in tutto o in parte con quello di una contemporanea inchiesta amministrativa, la commissione, sentita la competente autorità amministrativa e presa conoscenza dello stato degli atti, ha facoltà di chiedere la sospensione del procedimento in corso sino alla conclusione dell'inchiesta parlamentare. L'autorità amministrativa è tenuta ad uniformarsi alla richiesta.

## TITOLO IV

## CONCLUSIONE DELL'INCHIESTA

## ART. 28.

*(Relazione conclusiva -  
Relazione di minoranza).*

Conclusa l'inchiesta, la commissione dà mandato ad uno o più dei suoi componenti di redigere la relazione.

Se nella conclusione dell'inchiesta non è raggiunta l'unanimità, possono essere presentate più relazioni.

La commissione a maggioranza dei propri componenti, delibera sulla pubblicazione dei verbali delle sedute, del testo di quanto riferito dalle persone convocate, dei documenti e degli atti.

## ART. 29.

*(Presentazione della relazione).*

La relazione, nel caso di inchiesta disposta da un solo ramo del Parlamento, è presentata dal presidente della commissione al Presidente della Camera che ha deliberato l'inchiesta.

Negli altri casi, il presidente della commissione presenta la relazione in esemplari identici al Presidente di ciascun ramo del Parlamento.

Con la presentazione della relazione o delle relazioni la commissione cessa da ogni attività.

## ART. 30.

*(Procedura e discussione  
davanti all'Assemblea della Camera).*

La relazione, entro 10 giorni dalla presentazione, è distribuita ai parlamentari ed al Governo e, nel caso di inchiesta disposta da una sola Camera, è iscritta per la discussione all'ordine dei lavori della Assemblea nella prima seduta utile dopo il decimo giorno dalla distribuzione.

Quando l'inchiesta è disposta dalle due Camere o con legge, la scelta dell'Assemblea per l'iscrizione della relazione all'ordine dei lavori nei termini di cui al precedente comma è fatta di comune accordo dai Presidenti dei due rami del Parlamento.

La discussione ha luogo secondo le norme del regolamento di ciascuna Assemblea e si conclude con votazione di un ordine del giorno.

Quando il Parlamento è sciolto prima della votazione dell'ordine del giorno, i termini per il rinnovo della discussione decorrono dalla data in cui il nuovo Governo ha ottenuto la fiducia delle Camere.

#### ART. 31.

*(Trasmissione ed archiviazione degli atti e della documentazione).*

Contestualmente alla presentazione della relazione, l'ufficio di segreteria della commissione deposita gli atti ed i documenti presso l'archivio della Camera ove si è svolta l'inchiesta.

Il responsabile dell'archivio può consentire la visione degli originali solo di quei documenti, atti, o verbali di cui la commissione ha deliberato la pubblicazione.

Tutti gli altri atti, documenti o verbali sono sottoposti alle norme che disciplinano la conoscenza dei documenti conservati negli archivi di Stato.

### TITOLO V

#### DISPOSIZIONI AMMINISTRATIVE E FINANZIARIE

#### ART. 32.

*(Autonomia della gestione — Stanziamenti).*

I fondi stanziati per l'inchiesta sono gestiti autonomamente dalla commissione.

Gli stanziamenti sono a carico del bilancio della Camera che ha disposto l'in-

chiesta; negli altri casi sono ripartiti sugli stati di previsione della spesa della Camera e del Senato, previa intesa fra i Presidenti dei due rami del Parlamento.

ART. 33.

*(Deliberazione delle spese - Rendiconto).*

L'ufficio di presidenza della commissione decide sulle spese e, in particolare, delibera l'ammontare delle diarie, delle retribuzioni, del rimborso spese per servizio spettanti al personale esterno addetto alla inchiesta, nonché delle indennità da corrispondere alle persone convocate ai sensi dell'articolo 20 lettera *d*) ed al personale estraneo alle Camere.

L'ufficio di presidenza della commissione predispone lo stato di previsione della spesa e compila il rendiconto, trasmettendoli con la relativa documentazione, agli organi amministrativi della Camera oppure di entrambe le Camere.