

**CAMERA DEI DEPUTATI** Doc. I  
N. 18

---

**LETTERA**  
**DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

INVIATA AL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
IN DATA 28 DICEMBRE 1991

PAGINA BIANCA

Roma, 28 dicembre 1991

On.le Prof. Nilde Iotti  
Presidente della Camera dei Deputati  
Roma

Onorevole Presidente,

il 13 dicembre ho promulgato la legge con la quale, dopo i precedenti del gennaio 1990 e del giugno di quest'anno, si è provveduto a prorogare per la terza volta il termine per l'ultimazione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi istituita con la legge 17 maggio, 1988, n. 172.

Non poche sono le perplessità suscitate in me dall'esame di quest'ultima legge di proroga.

Non ho potuto infatti, innanzitutto, non considerare come l'evenienza di un ulteriore differimento del termine dei lavori della Commissione fosse, in verità, prevedibile già all'atto del secondo intervento legislativo di proroga, specie perché con questo si era anche esteso di molto l'oggetto degli accertamenti della Commissione, sia sotto il profilo temporale, sia sotto quello contenutistico; tanto che i soli cinque mesi di proroga non potevano non apparire sproporzionati, per difetto, in relazione ai nuovi compiti attribuiti e agli accertamenti già avviati. Mi sono, di conseguenza, posto il quesito se fosse realistico e, quindi, funzionalmente efficace disporre un'ulteriore proroga di qualche mese dell'attività della Commissione, senza contestualmente condurre alcun ripensamento, alcuna specificazione circa gli obiettivi ad essa posti, atteso che nulla può oggi, ragionevolmente, far sperare che basti solo poco altro tempo per offrire alle Assemblee parlamentari e all'opinione pubblica utili elementi di conoscenza e di interpretazione su ciascuno dei tanti oggetti che rientrano negli obiettivi posti alla Commissione.

Un altro motivo di perplessità derivava dalla circostanza che formano oggetto della inchiesta parlamentare in corso vicende sulle quali sono ancora aperti procedimenti di carattere giurisdizionale, sui quali sarebbe gravemente scorretto interferire, anche in via di fatto, con sconfinamenti o con inopportune suggestioni. Sicché non potevo, al riguardo; non considerare la prioritaria esigenza o di disciplinare in via generale i rapporti tra inchieste parlamentari e giudiziarie o, quanto meno, dettare per il caso specifico alcune regole più importanti per evitare o limitare le interferenze dell'una inchiesta sulle altre.

Un terzo motivo di perplessità era rappresentato dal termine fissato alla Commissione parlamentare per l'ultimazione dei lavori, che coincide con la naturale scadenza costituzionale delle Camere. È infatti evidente che le Assemblee che hanno deliberato l'inchiesta devono essere poste nella condizione di poter svolgere, con pienezza di poteri, una documentata e avvertita discussione, in esito alla quale adottare eventuali provvedimenti, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, di controllo e di indirizzo politico, sulla base degli accertamenti e delle risultanze esposti nella relazione finale, nonché nelle eventuali relazioni di minoranza, offerte dalla Commissione d'inchiesta quali atti conclusivi dei lavori. Al contrario, la scelta di prorogare al 2 luglio 1992 il termine per l'ultimazione dei lavori, se la Commissione utilizzerà tutto il tempo a sua disposizione, secondo gli insegnamenti che si traggono dalla dottrina e dalla prassi parlamentare, precluderà alle Camere, dato il regime di *prorogatio* nel quale si troveranno e durante il quale la residua competenza di esse è limitata dalla Costituzione a fattispecie eccezionali ed urgenti del tutto diverse, di esercitare in ordine agli argomenti trattati nella relazione finale della Commissione stessa le loro ordinarie funzioni legislative e di indirizzo politico.

Su tutte queste perplessità, che avrebbero consigliato di chiedere al Parlamento un riesame della disposizione di proroga, al fine di ovviare agli inconvenienti ora ricordati o quanto meno di attenuarne le conseguenze, hanno prevalso considerazioni di ordine generale attinenti al momento istituzionale in cui la richiesta di riesame sarebbe intervenuta.

Il rinvio della legge, rendendo necessario un nuovo esame da parte delle Assemblee legislative, avrebbe potuto finire in qualche modo per interferire con la discussione e le deliberazioni sui documenti finanziari all'ordine del giorno delle due Camere, potendo anche ostacolarne di fatto, almeno in parte, l'approvazione nei termini prescritti.

Ho anche considerato i valori civili e giuridici cui è collegato l'accertamento delle eventuali responsabilità politiche e amministrative che dovrebbe sempre costituire il fine esclusivo dell'inchiesta. Ho valutato gli altissimi valori morali rappresentati dal diritto dei familiari delle vittime a conoscere i motivi per i quali non si è giunti all'individuazione dei responsabili delle stragi e dei fatti connessi a fenomeni eversivi.

Sono profondamente convinto che tali obiettivi si raggiungerebbero molto più efficacemente in un quadro di maggiori certezze, sia per quanto attiene ai poteri e alle finalità delle inchieste parlamentari, sia per quanto riguarda i rapporti con le indagini dell'autorità giudiziaria. Come sono altrettanto profondamente convinto che le interferenze tra le due attività impediscono e non favoriscono l'accertamento della verità.

Mi rendo però pienamente conto di quanto dannose per l'autorità e la credibilità delle istituzioni avrebbero potuto essere le polemiche che artificiosamente si sarebbero potute suscitare per far credere che, anziché accelerare e migliorare il raggiungimento degli

obiettivi prefissati, si volesse ritardare o vanificare l'opera tesa all'accertamento delle responsabilità.

Occorre tuttavia prendere atto, responsabilmente e fermamente, che i problemi cui ho accennato sussistono realmente e che è indispensabile porvi rimedio.

Resta, in generale, il problema di dare alle inchieste parlamentari una disciplina che valga ad offrire certezza del diritto in un campo connotato da caratteri di profonda delicatezza e complessità.

E resta anche il problema di meglio definire i rapporti tra inchieste parlamentari e giudiziarie. La peculiarità e la complessità di tali rapporti sono state anche approfondite dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

In particolare, quest'ultima ha rilevato come anche sulle Commissioni parlamentari incomba l'obbligo di osservare le norme da cui discendono, per i terzi, diritti soggettivi e come dalla eventuale lesione di tali diritti derivi quindi la illiceità dell'azione, con la conseguente responsabilità civile e penale dei singoli componenti, non coperta dalla immunità parlamentare. La stessa giurisprudenza ha anche osservato che le indagini e gli esami delle Commissioni parlamentari hanno caratteristiche, finalità ed effetti del tutto diversi da quelli tipici dell'ordinamento penale e che non sono configurabili le misure coercitive proprie di questo.

È per tutte queste ragioni che, sulla base di pericoli concreti e non astratti, reali e non virtuali, di conflitti o interferenze tra l'attività delle Commissioni di inchiesta, ed in particolare di quella in oggetto, e l'attività dell'autorità giudiziaria, ritenni opportuno, comunicandolo anche al Governo, informare la S.V. e il Presidente del Senato che avrei assunto l'iniziativa di prospettare la necessità di addivenire presto all'adozione, con legge organica, di una disciplina generale sulle Commissioni di inchiesta che valesse a fissare i limiti soggettivi ed oggettivi dell'attività delle Commissioni di inchiesta medesime e determinarne quindi in modo preciso i rapporti con l'autorità giudiziaria, anche a tutela del sistema di garanzie dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Manifestai allora la mia intenzione di assumere tale iniziativa in modo tale, però, che non apparisse come interferenza sulle attività inquirenti in atto.

Proprio questa preoccupazione mi ha indotto a rinviare l'attuazione di questo mio proposito a dopo la conclusione dei lavori della Commissione di inchiesta in questione. Ora però ritengo che, anche sulla base dell'esperienza fin qui maturata, non sia opportuno più oltre proseguire su una strada che appare irta di ostacoli, e che può essere oggetto di strumentalizzazioni politiche, che possono finire per allontanare dall'accertamento di elementi obiettivi e costituire un concreto ostacolo all'attività preminente dell'autorità giudiziaria.

Non ci si può non rendere conto di come un certo modo di procedere non correlato abbia dato luogo ad attività disarmoniche e quindi improduttive, se non addirittura dannose, che non hanno certo aiutato né la Commissione di inchiesta né l'autorità giudiziaria nell'accertamento della « verità ». Si sono verificati casi di ripetute audizioni di testi in base a esigenze diverse; di sovrapposizione

nell'acquisizione di documenti, con espressione di valutazioni che possono incidere in fatto sul valore, anche di fronte all'opinione pubblica, del giudizio finale sui documenti stessi da parte dell'autorità giudiziaria; di perizie che potrebbero impedire lo svolgimento o pregiudicare il risultato di analoghe perizie che fossero disposte dall'autorità giudiziaria. Si sono addirittura verificati casi di audizioni di magistrati inquirenti e si è persino prospettata la possibilità di una inchiesta a carico di magistrati a motivo di atti compiuti nell'esercizio di funzioni giurisdizionali, il che avrebbe comportato violazione dei principi di autonomia della magistratura e di soggezione del giudice solo alla legge.

Tutto ciò è stato spesso accompagnato da discussioni, da valutazioni contrastanti, da giudizi contraddittori, da censure sull'operato di magistrati inquirenti, divenuti di pubblica conoscenza in violazione delle regole di riservatezza. Tali constatazioni non possono non convincere della necessità di un approfondimento che valga, sia per il caso in esame sia anche in generale, a costituire un preciso e indiscutibile punto di riferimento normativo.

Le Commissioni d'inchiesta rappresentano indubbiamente lo strumento più penetrante e più delicato di cui è dotata la funzione ispettiva delle Assemblee parlamentari, sia essa posta al servizio dei compiti legislativi o di quelli di controllo, e non è un caso, per l'appunto, che esse siano espressamente regolate nel testo costituzionale.

Quale che sia la concezione che si voglia accogliere circa la natura del rapporto tra l'attività delle Commissioni e quella delle Camere — se esso, cioè, abbia, come sembra più convincente, carattere secondario e derivato, o mantenga, invece, un qualche profilo di autonomia —, certo è che le inchieste parlamentari, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, muovono da cause politiche e hanno finalità politiche; esse hanno lo scopo di acquisire, interpretare e rendere disponibili per le Camere gli elementi utili a far luce sulle materie delle quali sono investite; non tendono a produrre, né producono direttamente, né possono pretendere di produrre modificazioni giuridiche, anche solo di fatto, ed in questo differiscono e devono differire profondamente dalle indagini che sono proprie delle autorità giudiziarie.

La Costituzione ha attribuito alle Commissioni d'inchiesta, per l'attività di indagine loro affidata, gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, con le stesse limitazioni che la legge generale pone ad essa, non certo al fine di permettere loro una attività di tipo giurisdizionale o « paragiurisdizionale » — che, anzi, è unanimemente esclusa —, ma proprio per irrobustire il più possibile lo strumento ispettivo, al fine di consentirne la massima funzionalità, in vista del conseguimento di concreti risultati.

Tuttavia, anche perché l'attività delle Commissioni parlamentari non è presidiata nei confronti dei terzi da quel sistema di garanzie che è apprestato per l'esercizio della giurisdizione, appare estremamente opportuno che siano chiariti, eventualmente con legge costituzionale, i reali contenuti e i limiti effettivi dei poteri che competono alle Commissioni di inchiesta parlamentare.

Non può essere sottovalutata, inoltre, la circostanza che la norma costituzionale di equiparazione all'autorità giudiziaria aveva un significato inequivocabile nella vigenza del vecchio codice di procedura penale, atteso che i poteri non potevano essere diversi da quelli del pubblico ministero e del giudice istruttore.

Ora, col passaggio dal rito inquisitorio a quello accusatorio cui è ispirato il nuovo codice di procedura penale, c'è da domandarsi se i poteri siano quelli, più limitati, del pubblico ministero, o quelli, più ampi, del giudice delle indagini preliminari o del giudice del dibattimento, i quali, però, agiscono di regola su impulso delle parti e non di iniziativa.

E d'altra parte non si può, né soprattutto si deve dimenticare, che può accadere, come nel caso che ha dato occasione a queste mie riflessioni, e che comunque spesso accade che formano oggetto di inchiesta parlamentare vicende sulle quali siano contemporaneamente aperti procedimenti di carattere giurisdizionale, con il pericolo di interferenze o di inopportune suggestioni.

Non v'è dubbio che, di per sé, l'esistenza di un procedimento giurisdizionale non preclude sul piano del diritto, e non dovrebbe precludere in una situazione di rispetto per la verità neanche sul piano della opportunità istituzionale, lo svolgimento di un'inchiesta parlamentare nella stessa materia e sullo stesso oggetto, proprio sul fondamento della differente natura e delle diverse finalità dei due procedimenti, giuridico l'uno, politico l'altro. È altrettanto certo, però, che la concomitanza dei due tipi di procedimento non può non comportare dei limiti alle Commissioni parlamentari di inchiesta nell'esercizio delle loro attività, almeno sul piano dell'opportunità istituzionale.

Non può infatti mancare di considerare che dai principi costituzionali deriva una riserva assoluta di giurisdizione a favore degli organi giurisdizionali penali, civili e amministrativi e che la giurisdizione, cioè il potere di dichiarare in modo cogente in relazione a casi concreti e di autoritativamente applicare ad essi il contenuto di una norma giuridica, comprende formalmente e presuppone funzionalmente l'accertamento del fatto che integra la fattispecie concreta. Ne discende che l'accertamento del fatto da parte degli organi giurisdizionali, se non sempre pregiudiziale ed esclusivo, è in ogni caso quanto meno preminente e privilegiato, come valore e come attività, rispetto all'accertamento del fatto di competenza di altri organi « inquirenti ». Basti considerare i casi di sequestro, di perizie o di altri atti istruttori non ripetibili quando, in fatto, l'una attività possa pregiudicare l'utile svolgimento dell'altra.

Da ciò si deve concludere che l'attività parlamentare di inchiesta non dovrebbe mai essere esercitata in modo tale da interferire di fatto, anche solo per « suggestioni », con l'attività inquirente dell'autorità giudiziaria, esponendo questa ad essere infruttuosa, « condizionata », od anche solo ad apparire tale.

Nel caso di contemporaneo svolgimento dei due procedimenti, parlamentare e giurisdizionale, è certo, dunque, che deve essere esaltata l'esigenza fondamentale di un parallelismo, una collaborazione e un *self restraint* degli organi interessati, quanto mai rigorosi,

ordinati e, reciprocamente, rispettosi, a tutela delle sfere di autonomia e indipendenza costituzionalmente riconosciute al Parlamento « inquirente » e alla magistratura, ai fini dell'esercizio della sovranità popolare e della garanzia dei diritti e, soprattutto, a tutela delle posizioni giuridiche dei singoli.

Si tratta di limiti non sempre agevolmente individuabili né sul piano della legalità né su quello della opportunità istituzionale, e cioè dell'osservanza dei principi di collaborazione tra gli organi dello Stato.

In un quadro così fortemente impregnato di valori fondamentali, il Parlamento legislatore ha il compito indefettibile di garantirne la tutela, agevolando l'armonico svilupparsi di procedimenti tanto diversi, eppure tanto intrecciati.

È per le suesposte ragioni che rivolgo al Parlamento l'invito a voler valutare l'esigenza di stabilire, al riparo da ogni condizionamento contingente e alla luce della lunga esperienza in materia, una disciplina generale delle inchieste parlamentari che possa offrire a tutti, componenti delle Commissioni, membri del Parlamento e cittadini, una più ampia certezza del diritto.

Per raggiungere tali obiettivi il Parlamento, prima dell'adozione della disciplina generale, potrebbe per l'istante introdurre una qualche norma che fissi limiti funzionali precisi all'attività delle Commissioni, a rispetto dell'autonomia dei magistrati e dell'indipendenza, non solo formale ma reale, dei giudici; e disponga l'adeguamento dei poteri, in particolare di quelli che incidono sulla sfera di libertà del singolo, ai principi enunciati dalla giurisprudenza.

In attesa che il Parlamento si pronunci sugli indicati temi di così grande delicatezza e complessità, faccio appello ai membri della Commissione d'inchiesta perché, anche al fine di dare autorevolezza politica e morale agli accertamenti da essi compiuti ed alle conclusioni che trarranno da questi accertamenti sul piano del giudizio, sappiano respingere le suggestioni della « giustizia politica »; si attengano, per analogia, ai principi che ispirano, anche per l'accertamento dei fatti, il sistema delle garanzie del cittadino, secondo le regole del « giusto processo secondo il diritto »; ricerchino i fatti in spirito di verità e denunzino eventuali responsabilità politiche o politico-amministrative secondo giustizia, lasciando agli organi della giurisdizione il compito, che è loro esclusivo, di qualificare giuridicamente — leciti o illeciti, legittimi o illegittimi — i fatti stessi e ancor più di individuare responsabilità penali e civili.

Voglia gradire, Onorevole Presidente, i sensi della mia più alta considerazione.

COSSIGA.

Martelli, *Ministro di grazia e giustizia.*