

PREMESSA

LA DELIBERAZIONE ISTITUTIVA E LA DISCIPLINA APPLICABILE LE INNOVAZIONI NEL REGOLAMENTO INTERNO

Le tecniche investigative e di indagine utilizzate per gli accertamenti

Audizioni testimonianze e confronti

Sommario informazioni testimoniali

Acquisizioni e trasmissioni documentali

L'utilizzo della P.G.

Perizie

Limiti per gli atti incidenti sulle libertà personali

Le perquisizioni, i sequestri e le intercettazioni

LA DELIBERAZIONE ISTITUTIVA E LA DISCIPLINA APPLICABILE

Il 31 luglio 2003, la Camera dei deputati, con deliberazione monocamerale ha istituito, secondo quanto previsto dall'art. 82 della Carta costituzionale, la Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin. L'articolo 1 dell'atto istitutivo, nel prevedere che il compito dell'organismo parlamentare sia essenzialmente quello di procedere all'accertamento del noto fatto omicidiario, oltrechè di alcune circostanze attinenti, contestuali o successive, gli conferisce la fisionomia dell'inchiesta parlamentare disciplinata, pertanto, dall'art. 82 Cost., secondo il quale "la Commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria". In particolare l'articolo 1 della citata deliberazione attribuisce alla Commissione il compito di "verificare la dinamica dei fatti, le cause e i motivi che portarono all'omicidio, nonché il contesto, in particolare dal punto di vista militare, politico ed economico; esaminare e valutare le possibili connessioni tra l'omicidio, i traffici illeciti di armi e di rifiuti tossici e l'azione di cooperazione allo sviluppo condotta dallo Stato italiano in Somalia; analizzare le modalità, la completezza e l'attendibilità dell'operato delle amministrazioni dello Stato, anche in relazione alle inchieste della magistratura".

Con riferimento all'oggetto dell'attività della Commissione, massimo è il parallelismo tra indagine giudiziaria e inchiesta parlamentare. Ma v'è di più: nel caso di specie, la complessità della dinamica del fatto e le sue asserite attribuzioni a causali tanto diverse, non riconducibili comunque ad un unico centro di interessi di matrice politica, ha fatto sì che la dialettica politica si

riducesse al minimo, dilatandosi, invece, lo spazio per la ricomposizione dell'unità istituzionale. Questa peculiarità si è tradotta nella possibilità di dare vita ad una grande esperienza di sperimentazione giuridica, nella quale si è potuto dare ampio spazio alle attività di indagine *stricto sensu*, assistendosi, forse per la prima volta nella storia costituzionale italiana, ad una così estesa applicazione degli strumenti previsti dal codice di procedura penale all'inchiesta parlamentare. Proprio a causa di questa forte componente innovativa non è stato sempre semplice ed ha richiesto spesso studi specifici identificare, di volta in volta, quali fossero i poteri e quali i limiti della attività della Commissione. Specifica attenzione ha, altresì, richiesto la definizione degli aspetti procedurali, in considerazione soprattutto della non omogenea struttura propria dell'autorità giudiziaria e dell'organismo parlamentare e della difficoltà di individuare con esattezza l'autorità cui l'articolo 82 fa riferimento. Tale norma risale, infatti, ad un periodo in cui, vigente il vecchio codice di rito, la dottrina di allora era pressoché unanime nel convenire che il rinvio potesse intendersi alle attribuzioni del giudice istruttore, figura questa non più presente nel codice di procedura penale vigente.

Sempre in materia di poteri, esemplare è il caso dell'opponibilità del segreto, professionale o d'ufficio, da parte del testimone innanzi la Commissione, cui storicamente si sono date via via soluzioni diverse, sia da parte della dottrina che nella prassi parlamentare. In realtà il problema stereotipizza e ripropone l'altro, più generale, dell'estensibilità dei poteri delle Commissioni di inchiesta oltre i limiti propri dell'attività giudiziaria. Si discute, cioè, se si possano, con legge, superare i limiti codicistici interpretando l'articolo 82 come attributivo di una soglia minima di poteri, al di sotto della quale non è possibile scendere, superando così il limite costituzionale della riserva di legge anche quando si sia in presenza di un atto istitutivo monocamerale. La prassi parlamentare ha, con alterne vicende, talvolta consentito che venisse superato il segreto, talaltra lo ha mantenuto, come nel caso delle inchieste sulle stragi, sulle zone terremotate della Campania e della Basilicata e sul caso Atlanta-BNL. Le deliberazioni istitutive della Commissione parlamentare sulla loggia massonica P2 e di quella sul caso Sindona hanno sancito l'inopponibilità del segreto d'ufficio, bancario e professionale; per la Commissione di inchiesta sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro si è esclusa l'opponibilità addirittura del segreto istruttorio, e, più recentemente, per quella sul fenomeno della mafia si è affermata l'inopponibilità persino del segreto di Stato. Curiosamente e, da un punto di vista giuridico inspiegabilmente, analoghe eccezioni alla garanzia del "parallelismo" si riscontrano anche in una inchiesta deliberata dal solo Senato, quella sulle condizioni di lavoro nelle aziende.

A favore della ricostruzione più "permissiva" si è invocato il carattere intrinseco del potere di inchiesta nelle funzioni parlamentari, che non ha bisogno di espresse attribuzioni, neppure da fonte di rango costituzionale, e che trova naturale espressione negli organismi bicamerali; si è sostenuta,

dunque, la riferibilità della norma di cui all'art. 82 alle sole commissioni istituite da un unico ramo del Parlamento, con atto non legislativo: quelle istituite con legge, viceversa, ben potrebbero vedersi attribuire poteri superiori o meno limitazioni. Non sembra, però, possa accogliersi una simile interpretazione, stante il non superabile tenore letterale della norma costituzionale, che parla esplicitamente, oltre che di "poteri" anche di "limiti", nonché la *ratio* che l'ispira e cioè la tutela del cittadino che non può trovarsi in una posizione deteriore rispetto a quella in cui si troverebbe se si trovasse di fronte all'autorità giudiziaria. A ciò si aggiunga la riserva di giurisdizione affermata dagli articoli 13 Cost. e seguenti, la cui posizione sovraordinata nella gerarchia delle fonti impedisce una modifica della disciplina che intervenga per le sole Commissioni da parte della fonte legislativa e che, dunque, limiterebbe comunque gli asseriti maggiori poteri alle situazioni non coperte da tutela costituzionale.

In ogni caso qui il problema generale dei poteri delle commissioni di inchiesta e quello specifico del segreto è superato dalla natura monocamerale della Commissione sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin e, *a fortiori*, dall'esplicita esclusione da parte dell'atto istitutivo di una disciplina derogatoria di quella comune.

LE INNOVAZIONI NEL REGOLAMENTO INTERNO

Oltre alle modalità proprie delle indagini conoscitive parlamentari, prive di profili di obbligatorietà e coercizione, le Commissioni di inchiesta possono avvalersi anche di quelle tipiche delle indagini giudiziarie: è il regime del cosiddetto "doppio binario" che consente l'utilizzazione di istituti diversi, con relativa diversità delle rispettive discipline.

Conformemente, dunque, alla norma costituzionale, l'articolo 3 dell'atto istitutivo prevede espressamente che tra i poteri della Commissione rientri quello di procedere all'assunzione di dichiarazioni con la forma della testimonianza oltreché della libera audizione, in relazione ad entrambe le quali si applicano gli articoli 366 del codice penale (rifiuto di uffici legalmente dovuti) e 372 (falsa testimonianza). In maniera del tutto singolare, però, il regolamento interno disponeva un regime differenziato per i due istituti, stabilendo la responsabilità penale di cui ai succitati articoli per le sole persone convocate con le forme della testimonianza. Per determinati soggetti (parlamentari, membri del Governo e magistrati) per i quali, ai sensi del comma 3 dell'art. 13 regolamento interno, è stabilito che vengano obbligatoriamente sentiti nella forma della libera audizione, restava dunque esclusa la configurabilità della falsa testimonianza, e l'obbligo di dire la verità rimaneva affidato al generale principio di lealtà e cooperazione tra poteri dello Stato.

Per superare questo conflitto tra due fonti, di grado diverso, il 4 marzo 2004 la Commissione ha proceduto alla modifica regolamentare, nel senso dell'estensione dell'operatività della fattispecie penale anche nei confronti delle audizioni di cui al terzo comma, con il risultato di equiparare la posizione di tutti i soggetti a qualunque titolo ascoltati, almeno per quanto attiene alle conseguenze dell'eventuale condotta delittuosa, al cui accertamento provvederà, di tutta evidenza, la competente autorità giudiziaria, previa trasmissione degli atti.

Un'ulteriore deliberazione della Commissione, in questo caso senza che si sia addivenuti ad una modifica del testo regolamentare, ha stabilito le modalità di assunzione delle sommarie informazioni testimoniali (s.i.t.), cui si è dato luogo, di norma, quando si sia presentata la necessità di verificare preliminarmente all'audizione l'effettiva sussistenza di un contenuto probatorio attinente alle indagini in corso, o, successivamente ad essa, per l'approfondimento di singoli aspetti già affrontati, rispetto alla cui esiguità ragioni di economia procedurale rendono preferibile non ricorrere alla convocazione del *plenum* della Commissione. Alla escussione nella forma delle s.i.t. si ricorre inoltre anche a prescindere dalla relativa audizione, quando, in assenza di interlocutori istituzionali, si proceda su un terreno caratterizzato da forte tecnicismo e per il quale si ritiene più opportuno un approccio di questo tipo.

Da ultimo, in data 3 marzo 2005, è stata approvata in Commissione la riforma regolamentare concernente le modalità di deliberazione di provvedimenti incidenti sulla libertà personale. Il primo comma dell'articolo 10 del regolamento interno dispone infatti, senza alcun distinguo, che le deliberazioni "sono adottate a maggioranza dei presenti". Il nuovo articolo 10-*bis*, che prende in considerazione, appunto, le ipotesi di adozione di questa particolare categoria di atti, prevede che "la Commissione delibera all'unanimità dei presenti i provvedimenti limitativi della libertà personale, le perquisizioni personali, domiciliari e locali nonché intercettazioni telefoniche ed ambientali", salva la possibilità, nei casi di necessità ed urgenza, di adozione dei provvedimenti in questione da parte dell'unanimità dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi; resta comunque necessaria la convalida della Commissione nel corso delle ventiquattro ore successive.

L'introduzione della norma regolamentare segna, da un lato per così dire interno alla Commissione, la ricerca di un'azione investigativa condivisa da tutte le forze politiche, e, da un punto di vista dei rapporti con i terzi, il rafforzamento delle garanzie del cittadino attinto da un provvedimento, il quale sarà posto in essere solo in quanto risultato positivo al giudizio di legittimità, di merito nonché di opportunità politica effettuato da tutti i membri dell'organismo parlamentare presenti in seduta. Inoltre, per garantire la pienezza del controllo da parte dei deputati e del diritto di veto così

enunciato, il nuovo articolo prevede che le convocazioni per le sedute in cui si decida in ordine a tali provvedimenti, ne contengano, all'ordine del giorno, esplicito riferimento.

LE TECNICHE INVESTIGATIVE E DI INDAGINE UTILIZZATE PER GLI ACCERTAMENTI

AUDIZIONI TESTIMONIANZE E CONFRONTI

La parte più cospicua dei lavori della Commissione è certamente costituita dall'intensa attività "in aula": audizioni ma, alla luce della citata riforma regolamentare, soprattutto testimonianze si sono susseguite in maniera pressoché incessante, durante l'intero arco del mandato parlamentare vale a dire dall'inizio del 2004 ai primi mesi del 2006: ventiquattro audizioni, duecentoventi esami testimoniali, per un totale di quasi quattrocento ore di attività.

Un'importante svolta sul piano operativo è stata poi conseguita con l'utilizzazione del sistema delle audioconferenze che ha permesso di superare impedimenti, altrimenti difficilmente superabili, legati alle dislocazioni territoriali degli audiendi, talvolta davvero distanti, come nel caso dei collegamenti con Rosario (Argentina) o Nairobi (Kenya), in occasione dei quali si è proceduto nelle sedi e con la collaborazione degli uffici diplomatici presenti sul territorio, o come, da Cernusco sul Naviglio, nelle sedi e con l'ausilio della locale stazione dei Carabinieri, che hanno reso possibile anche l'espletamento di un confronto "a distanza". Un altro accorgimento è stato preso dalla Commissione quando si sia trattato di procedere all'audizione di detenuti o di persone in ordine alla cui sicurezza, in ragione del delicato ruolo da queste svolto nell'indagine, erano necessarie particolari cautele. In tali casi la Commissione si è recata "in missione" presso la caserma Cadorna di Roma della Guardia di Finanza ivi procedendo all'escussione dei testimoni o degli auditi.

Sotto il profilo procedurale e con riguardo alle testimonianze, il regolamento interno ha fatto espressamente proprie le norme del codice penale di rito per quanto attiene all'accompagnamento coattivo del testimone che, regolarmente convocato, si rifiuti di comparire in assenza di legittimo impedimento (art. 13, comma 2 Reg.), ovvero le norme che prevedono l'avvertimento, da parte del Presidente, dell'obbligo di dire la verità e delle connesse responsabilità (art. 14, comma 2), o l'ammonizione, nei casi di falsa testimonianza, circa la responsabilità penale (art. 16). Un discorso a sé meritano le persone sottoposte ad indagini o imputate per i fatti oggetto dell'inchiesta o per reati connessi o collegati, per le quali, stante la facoltà loro riconosciuta di avvalersi dell'assistenza di un difensore, sono stati ritualmente

avvisati i legali, nonché avvertite che laddove esse avessero reso dichiarazioni su responsabilità di terzi, in ordine a tali fatti avrebbero assunto l'ufficio di testimone.

SOMMARIE INFORMAZIONI TESTIMONIALI

L'altro canale fondamentale per l'acquisizione di informazioni utili alle indagini è stato quello delle sommarie informazioni testimoniali, strumento mutuato dalla normativa processual penalistica, che grazie alla snellezza delle forme ha consentito di procedere con sveltezza ed efficienza laddove, sia perché trattavasi di persone ritenute non fondamentali ai fini delle indagini in quanto in grado di riferire solo su poche circostanze, secondarie o comunque circoscritte, sia perché trattavasi di persone già audite in Commissione e rispetto alle quali solo successivamente è sorta l'esigenza di approfondire alcuni e ben delimitati punti delle dichiarazioni rese, l'audizione davanti al *plenum* dell'organismo parlamentare non avrebbe conferito alcun valore aggiunto.

Resta fermo che la deliberazione sull'adozione di questo strumento di indagine, che rientra di diritto nella fase della programmazione dei lavori, spetta, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, alla Commissione che contestualmente provvede anche alla relativa delega. Eccezionalmente, in casi di straordinaria necessità ed urgenza la programmazione delle sommarie informazioni viene disposta dal solo Presidente ai sensi del terzo comma dell'articolo 6. Viene inoltre data comunicazione ad ogni commissario dell'ora e del luogo dell'espletamento della stessa al fine di consentire ad ogni membro la partecipazione ove lo ritenesse opportuno.

Sotto il profilo procedurale, tutte le sommarie informazioni testimoniali, più di settanta, sono state assunte, conformemente a quanto previsto dal codice di procedura penale, da un consulente con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria affiancato da altri consulenti, di cui uno quasi sempre, per prassi consolidata, magistrato.

ACQUISIZIONI E TRASMISSIONI DOCUMENTALI

Dei documenti acquisiti agli atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la maggior parte è certamente costituita da quelli provenienti da enti ed istituzioni dello Stato e da organismi internazionali: i tribunali e le procure che si sono occupate delle indagini sul caso Alpi o su reati collegati che hanno fatto pervenire gli atti formati o a loro volta acquisiti in fase istruttoria ovvero dibattimentale; le componenti delle forze armate che hanno partecipato alla missione Ibis, i servizi di informazione e sicurezza; il Ministero dell'Interno, quello degli Affari Esteri e l'Organizzazione delle Nazioni Unite. Tale attività di cooperazione si colloca all'interno di quei rapporti di carattere istituzionale