

La pubblicità delle inchieste parlamentari

di Gianni Long *

1. La pubblicità delle inchieste nel periodo statutario. - 2. I princìpi costituzionali. - 3. La pubblicità delle inchieste nel periodo repubblicano. - 4. I più recenti sviluppi: l'inchiesta sulla « P 2 ». - 5. Osservazioni conclusive.

1. — Com'è noto, lo Statuto albertino non prevede espressamente il potere parlamentare di inchiesta. Ma sin dalla sua prima entrata in vigore, tale potere venne considerato strettamente connesso all'esercizio delle funzioni parlamentari, tanto che già nel giugno 1848 incontriamo la prima proposta di inchiesta parlamentare, da parte del deputato Penco, sulle cattive condizioni della navigazione e del commercio marittimo. La proposta non venne accolta; ma è ugualmente di grande interesse. Nel silenzio dello Statuto, infatti, il proponente dovette farsi carico di indicare metodologie e procedure per l'istituzione Commissione d'inchiesta. E il Penco non esitò ad affrontare *ex professo* il tema, dichiarando che i modelli esistenti erano due e che tra di essi lo schema inglese (sia pure con qualche modificazione) si faceva nettamente preferire a quello francese.

Penco spiegava così la differenza tra le due tradizioni:

« Il metodo inglese è il seguente:

La Commissione nominata procede all'esame de' testimoni, chiamando a sè quelle persone qualunque che crede capaci a dargli schiarimenti sulla materia. Raduna documenti ovunque ne trova; ne chiede a qualunque persona ed amministrazione, fa insomma tutto quanto crede utile allo scopo per cui fu istituita. Pubblica per le stampe i suoi processi verbali, e i documenti raccolti nel suo stato originale per fascicoli, li diffonde a vilissimo prezzo. Terminata l'inchiesta fa il suo rapporto al Parlamento.

* Consigliere della Camera dei deputati.

Nell'intervallo si suscita la discussione nei giornali, si forma un'opinione del pubblico, e quando l'inchiesta è finita si prevedono già le conclusioni della Commissione, il pubblico ha giudicato.

In Francia le inchieste sono fatte in via amministrativa. Si interrogano i prefetti, i consigli di dipartimento, le Camere di commercio, e tutta la gerarchia burocratica. Questi hanno incarico di sentire e consultare gli uomini pratici, di raccogliere notizie e documenti, e trasmettere tutto al Ministero. Ma tutto ciò si fa in via amministrativa. Il pubblico non conosce i risultati dell'inchiesta che quando piace al potere di farglieli conoscere. Non può discutere, illuminare la questione ne' giornali, perché non conosce i documenti dell'inchiesta medesima. Che ne avviene? Che mentre in Inghilterra l'inchiesta condotta da persone disinteressate, indipendenti, con tutta la maggiore possibile pubblicità vi dà la vera espressione de' pubblici bisogni e della pubblica opinione, in Francia diretta l'inchiesta dall'amministrazione, interessata talvolta a nascondere, a palliare certi mali e certi abusi, o a far ottenere certi risultati, non si ha mai il vero stato della questione, non si conosce la verità, perché la piaga della burocrazia la ha nascosta, avvilita, travisata »¹.

Chiara quindi la scelta di quel remoto precursore delle inchieste parlamentari italiane: la pubblicità era, secondo lui, da considerarsi elemento fondamentale dell'inchiesta; pubblicità da intendersi sia nel senso di coinvolgimento il più largo possibile dell'opinione pubblica in tutte le fasi della procedura, dalla deliberazione istitutiva alla presentazione della relazione finale, sia in quella della presenza materiale del pubblico alle sedute. L'articolo 4 della proposta Penco suonava: « La Commissione procederà a tutti questi atti colla maggior possibile pubblicità. Pubblicherà colle stampe, a misura che lo crederà conveniente, e per fascicoli tutti i documenti che avrà raccolti, ed i suoi processi verbali »².

La « maggior possibile pubblicità » era considerata da Penco un requisito essenziale dell'inchiesta di modello inglese. Ed in questo senso egli interpretava correttamente la prassi costituzionale britannica, pur se va sottolineato che pure in Gran Bretagna si discuteva di possibili eccezioni alla regola generale della pubblicità per quelle inchieste che particolari motivi di sicurezza o di politica internazionale inducessero a far svolgere in segreto. Fu proprio di quello stesso anno 1848 la richiesta al Parlamento britannico da parte del Cancelliere dello Scacchiere di istituire un comitato di inchiesta sulla marina mercantile e sull'esercito che fosse segreto « per non offendere in qualsiasi modo la pace in Inghilterra e in Europa »; e qualche anno dopo (nel 1855, durante la guerra di Crimea) fu lo stesso presidente del comitato sulle condizioni dell'esercito inglese davanti a Sebastopoli a chiedere che si rinunciasse alla pubblicità « chè lo scopo pel quale era stato istituito sarebbe meglio raggiunto, ed evitato il

pericolo di fare ingiustizia verso individui». Ma entrambe le richieste vennero respinte³ da un Parlamento che evidentemente considerava principio irrinunciabile quello della pubblicità.

Non altrettanto sicuro nell'affermare quel principio era invece il Parlamento Subalpino, come dimostra un curioso episodio verificatosi in quello stesso anno 1848. La vicenda non riguarda una Commissione d'inchiesta: il Parlamento Subalpino non avrà mai occasione di istituirla e la prima inchiesta parlamentare in Italia sarà quella del 1863 sul brigantaggio. Essa concerne invece un comitato istituito per ricevere comunicazioni dal Governo in vista della ripresa della guerra contro l'Austria. Nell'annunciare la costituzione di tale organismo, il presidente della Camera Gioberti ritenne opportuno fare questa dichiarazione che suscitò vivissime proteste del deputato-giornalista Brofferio: «Credo di dover avvertire la Camera che ho ritenuto di dover escludere dal novero tutti i deputati che hanno professione di giornalisti, atteso che la natura della Commissione gelosa e delicata contrasta con l'ufficio dei giornalisti, a cui importa troppo di poter discutere liberamente»⁴.

La preoccupazione per la tutela del segreto, secondo il Gioberti, giungeva quindi addirittura a far prevalere la qualità di giornalista su quella di parlamentare, rivestita dalla stessa persona! Si tratta chiaramente di un episodio curioso e non particolarmente indicativo, giustificato almeno in parte dal clima di guerra in cui si trovava il Piemonte e dalla novità degli istituti parlamentari, che non permetteva di rifarsi a quel corredo di prassi, precedenti e convenzioni costituzionali che costituiscono tanta parte delle regole di vita di un Parlamento.

Una simile preoccupazione per il segreto ritroviamo però alcuni anni dopo, quando, subito dopo la costituzione del Parlamento italiano, si presenta la necessità di un'inchiesta sul brigantaggio nelle regioni meridionali da poco annesse. È la prima inchiesta parlamentare in Italia, come già si è detto. Essa viene condotta da una Commissione che si reca sui luoghi maggiormente colpiti dal fenomeno e, secondo la relazione, ascolta le opinioni «delle autorità di qualsivoglia ordine e dei cittadini di ogni condizione e di ogni opinione politica»⁵. Sembra quindi che questa inchiesta si svolga con la massima pubblicità, nei due sensi che al termine abbiamo visti attribuiti sin dal sorgere dello Stato costituzionale in Italia. Ma poi, col procedere dell'inchiesta, questa sensazione si vanifica. La Commissione tiene sedute segrete; si pone il problema se i membri della

Camera che non sono membri della Commissione possano prendere visione dei relativi verbali. Occorre un espresso voto della Camera per decidere in senso positivo (10 giugno 1863); ma la Presidenza decide che i deputati che hanno visione dei verbali non possano prendere appunti. Occorre una seconda delibera dell'assemblea per rimuovere questo divieto (21 luglio 1863)⁶.

Ma non basta: la seduta in cui viene comunicata la relazione della Commissione è segreta⁷ e i documenti relativi all'inchiesta vengono sigillati e depositati nella biblioteca della Camera. Non verranno consegnati neppure dieci anni dopo ad un'altra Commissione parlamentare, incaricata di esaminare i provvedimenti di pubblica sicurezza, se non dopo che i tre membri della vecchia Commissione d'inchiesta che sono ancora deputati hanno fatto una cernita, scegliendo quali documenti sottoporre ai colleghi⁸.

Questa prima inchiesta, condotta con tanta segretezza anche al di là della conclusione dei lavori della Commissione, resta però un caso isolato. Il principio opposto che si afferma nelle inchieste del periodo monarchico è quello della piena pubblicità. Concorde è la dottrina dell'epoca: « requisito essenziale delle inchieste parlamentari è la pubblicità »⁹; « la pubblicità è requisito essenziale delle inchieste parlamentari »¹⁰; in essa deve vedersi « non solo la migliore garanzia del paese allorquando si procede ad inchieste, ma benanco un requisito essenziale delle medesime »¹¹;

« e ciò si capisce, sia se si pensa allo scopo delle inchieste, sia se si guarda al generale carattere delle istituzioni parlamentari il cui regolare funzionamento è principalmente fondato sulla pubblicità e da essa solamente reso possibile »¹².

Ed è da sottolineare che — a parte gli accertamenti in materia elettorale e quelli preliminari ad un procedimento d'accusa nei confronti di ministri — in epoca statutaria si distingueva tra due tipi di inchieste: le une dette « personali », le altre variamente definite « legislative » o anche « pubbliche »¹³, a dimostrazione che la pubblicità ne era considerata componente qualificante. Ma non esclusiva: anche tra le inchieste personali, per cui ben spiegabile sarebbe una certa riservatezza, si vede prevalere il principio della pubblicità. Particolarmente significativa è in questo senso l'inchiesta sulla Regia tabacchi (1869), deliberata sulla base di un articolato progetto redatto da un'apposita Commissione. Esso prevedeva una specie di graduazione degli interventi: la Commissione d'inchiesta, composta di nove deputati, avrebbe dovuto prima condurre un'indagine preliminare. Se-

condo l'articolo 2 della deliberazione della Camera « nel primo stadio... gli atti della Commissione saranno assunti senza l'intervento del pubblico... Gli atti di questo primo stadio, i documenti e gli esami relativi saranno resi di pubblica ragione al momento in cui la Commissione presenterà la sua relazione ». Qualora la Commissione, in questa prima fase, avesse trovato elementi tali da giustificare il proseguimento dell'istruttoria, essa si sarebbe svolta secondo le seguenti modalità, per ciò che riguarda la pubblicità:

« Articolo 3. Tanto nel primo quanto nel secondo grado d'istruttoria, gli esami testimoniali e gli interrogatori dovranno essere sedute verbalizzati ed immediatamente sottoscritti dalla persona esaminata ed interrogata, dal presidente della Commissione e dal suo segretario.

Articolo 4. Nel secondo stadio gli esami testimoniali e gli interrogatori avranno luogo in una sala aperta al pubblico.

Nel caso in cui la pubblicità immediata potesse nuocere alla scoperta del vero, la Commissione con sua deliberazione motivata potrà, per atti ed operazioni speciali, derogare alla regola della pubblicità delle sedute. La deliberazione relativa ed i verbali degli esami in tal caso assunti dovranno essere pubblicati nel corso ed in fine dell'istruttoria.

Articolo 5. Il deputato contro cui si proceda avrà diritto di assistere alle sedute pubbliche della Commissione; potrà esigere che i mezzi di prova dedotti a suo carico nello stadio preliminare o negli atti posteriori, assunti fuori dalla presenza del pubblico, siano nuovamente escussi in suo contraddittorio; avrà facoltà di produrre tutti quei mezzi a discarico che giudicherà opportuni, e di ottenerne l'esaurimento, entro il termine e nei modi che dalla Commissione verranno stabiliti »¹⁴.

E fu appunto con queste modalità che l'inchiesta ebbe luogo: superata la fase preliminare, il Presidente della Commissione fece annunciare sulla *Gazzetta Ufficiale* la data di inizio delle sedute pubbliche; e al termine di esse venne presentata la relazione, peraltro mai discussa dalla Camera.

L'esempio di una inchiesta « personale » può apparire inidoneo e forse fuorviante, poiché si trattava di un istituto forse più vicino al moderno giurì d'onore che alle nostre inchieste. Ma — a parte il

fatto che molte odierne inchieste parlamentari hanno ad oggetto proprio l'accertamento di responsabilità, magari di parlamentari — è significativo che la pubblicità non sia esclusa neppure in questi casi. Anzi, come dimostra il citato articolo 5, essa viene intesa come mezzo di garanzia per la persona coinvolta a cui viene riconosciuto l'espresso diritto di far ripetere in pubblico atti che sono stati compiuti in segreto.

Il dilemma sulla presenza o meno del pubblico alle sedute delle Commissioni di inchiesta non esaurisce comunque il tema della pubblicità. E a questo proposito vale la pena di citare la più famosa e significativa delle inchieste « personali » del periodo statutario: quella sugli scandali bancari, la discussione della cui relazione provocò le dimissioni del ministero Giolitti il 24 novembre 1893. La Commissione svolse i propri lavori senza la presenza del pubblico, a differenza di quanto fatto nel 1869. Nella relazione il Presidente Mordini ne spiega i motivi certo validi¹⁵; ma è significativo che senta il bisogno di giustificarsene con la Camera. Uguale tutela della riservatezza la Commissione decise dovesse essere garantita anche dopo la cessazione dei propri lavori: solo la relazione ed i relativi quattro allegati avrebbero dovuto essere pubblicati; i verbali della Commissione, gli interrogatori e le risposte scritte, nonché i documenti non classificati segreti avrebbero dovuto essere depositati presso la Presidenza della Camera e la consultazione consentita ai soli deputati; un certo numero di documenti, infine, formati per lo più su espressa richiesta della Commissione, avrebbero dovuto essere conservati segreti nell'archivio della Camera. Ma l'assemblea non fu d'accordo e decise di stampare tutti gli atti, tranne quelli segreti. Venne quindi abolita la « categoria » dei documenti ostensibili ai soli deputati; e la decisione di mantenere segreti alcuni documenti passò di strettissima misura: 151 favorevoli, 140 contrari e 10 astensioni¹⁶.

Come si vede, le Commissioni d'inchiesta del periodo statutario usufruirono, con la sola eccezione della prima (quella sul brigantaggio), di una assai ampia pubblicità documentale che, anche in casi delicati, ne coprì ampiamente l'attività. E in qualche episodio si ebbero anche forme di pubblicità diretta (con la presenza del pubblico alle sedute delle Commissioni) che sono da considerare notevoli in un sistema che, se prevedeva la pubblicità delle sedute delle assemblee parlamentari, non contemplava invece in via ordinaria alcuna pubblicità dell'attività dei collegi minori.

2. — Sono poche le norme costituzionali in materia di pubblicità dei lavori. Innanzi tutto, il secondo comma dell'articolo 64 stabilisce quello che è da considerare il principio generale: « Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta ». La disposizione viene comunemente riferita soltanto alle riunioni delle Assemblee; per le Commissioni dispone l'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 72. Il comma è dedicato ai poteri legislativi delle Commissioni e l'ultimo periodo recita: « Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni ».

I lavori preparatori della Costituzione non sono particolarmente ricchi di indicazioni. In Commissione si registrò il pieno consenso di tutti sulla previsione della pubblicità come regola generale delle sedute delle due Camere; mentre la possibilità di sedute segrete venne introdotta considerando che, senza un'espressa norma costituzionale, i futuri regolamenti delle Camere non avrebbero potuto prevedere alcuna deroga¹⁷. Quanto alla pubblicità delle Commissioni, l'analisi dei lavori preparatori non fa che confermare la sensazione che si ricava dalla collocazione testuale della norma: il problema si presentò alla mente dei costituenti con espresso riferimento alla sede legislativa. Venne infatti proposto da un emendamento Clerici che le sedute delle Commissioni in sede legislativa dovessero essere pubbliche; un altro emendamento Mortati, secondo cui solo i resoconti di tali sedute avrebbero dovuto essere resi pubblici, venne motivato con la impossibilità pratica di far accedere gli spettatori alle aule delle Commissioni; come mediazione, accettata da tutti, fu infine adottata la formula che è ora nell'articolo 72¹⁸.

È chiaro quindi che la disposizione dell'articolo 72 rende obbligatoria qualche forma di pubblicità per la sede legislativa. Come è noto, i regolamenti parlamentari ne hanno dato attuazione con la previsione del resoconto stenografico delle sedute in sede legislativa (e redigente), oltre al resoconto sommario che viene pubblicato per ogni tipo di seduta di Commissione. Più di recente (ma non per tutte le sedute in sede legislativa) si è anche aggiunta la possibilità della teletrasmissione a circuito chiuso¹⁹.

La norma costituzionale non esclude però che queste o altre forme di pubblicità siano adottate anche per sedi diverse da quella legislativa. Semplicemente la Costituzione tace sul punto, lasciando ai regolamenti piena libertà di decisione.

Per quanto riguarda più specificamente le Commissioni d'inchiesta, la Costituzione è ancora meno chiara. Nulla infatti si dice in tema di pubblicità nell'articolo 82; il riferimento ai poteri ed alle limitazioni dell'autorità giudiziaria non può certo essere inteso come comprensivo anche delle modalità proprie delle udienze giudiziarie, tanto più che il regime della pubblicità dei procedimenti è diversissimo tra l'uno e l'altro tipo di processo (penale, civile, amministrativo) e tra le varie fasi di uno stesso procedimento. Facendo riferimento al processo penale, a cui più spesso le inchieste parlamentari finiscono per assomigliare, ad un'istruttoria segreta corrisponde un regime di pubblicità del dibattimento che è previsto a pena di nullità salvo alcune circoscritte eccezioni (articolo 423 del codice di procedura penale).

Né delucidazioni vengono dai lavori preparatori, dove non si fa menzione della pubblicità delle Commissioni d'inchiesta in un dibattito tutto incentrato sui loro poteri e sulla possibilità di istituirle con legge. È da pensare che i costituenti facessero riferimento a quanto veniva fatto nel periodo statutario, quando, come si è visto, il principio generale della pubblicità veniva variamente adattato alle esigenze delle diverse inchieste. È in proposito da sottolineare che un'autorevole dottrina successiva alla Costituzione (e proveniente proprio dal membro dell'Assemblea Costituente che più si era dedicato al tema della pubblicità, Costantino Mortati) ritiene che il segreto dei lavori della Commissione d'inchiesta possa essere disposto — dalla Commissione stessa o dalla legge istitutiva — per non influenzare gli organi della magistratura che si trovino ad indagare sulla medesima materia²⁰. Il che fa supporre che, per converso, il regime ordinario sia quello della pubblicità. Ma quale pubblicità? Sostanzialmente non si esce dall'equivoco dell'epoca statutaria, quando il principio della pubblicità veniva considerato soddisfatto con la pubblicazione della relazione conclusiva, oppure degli atti, oppure ancora con la apertura al pubblico delle singole sedute. Si tratta di un nodo ancora oggi non sciolto. Mentre proprio nella materia dei rapporti con la magistratura è intervenuta una importante sentenza costituzionale che, pur criticatissima dalla dottrina, ha in qualche modo consentito di « fare il punto » sul segreto che la Commissione può opporre all'esterno.

Si tratta della sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, che ha deciso un conflitto di attribuzioni tra la Commissione d'inchiesta sulla mafia e alcuni organi della magistratura ordinaria che avevano richiesto alla Commissione stessa documenti in suo possesso, ottenendone un rifiuto. Chiamata a dirimere la vertenza, la Corte costituzionale ha fatto

alcune affermazioni di rilievo in tema di pubblicità. In primo luogo, ha sottolineato che « il principio fondamentale in materia è quello della pubblicità degli atti parlamentari (articolo 64, secondo comma, della Costituzione) », riepilogando poi le eccezioni previste dalla Costituzione e la normativa di dettaglio dettata da varie fonti per le Commissioni parlamentari. Il principio della pubblicità è comunque riconosciuto come fondamentale e non solo per le Assemblee, ma per tutti gli organi parlamentari. Tanto più che — aggiunge la Corte — « le Commissioni parlamentari d'inchiesta..., sostituendo necessariamente a norma dell'articolo 82, primo comma, della Costituzione il *plenum* delle Camere, a buon diritto possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta »; da ciò la Corte fa discendere il potere di autoorganizzazione delle Commissioni che possono quindi stabilire il segreto, totale o parziale, sulla propria attività. Si tratta del principio che, nel corso dello stesso procedimento, la Corte aveva utilizzato per legittimare la Commissione a stare nel giudizio come rappresentante del Parlamento. Ma *a fortiori* esso conferma che alle Commissioni d'inchiesta si applica come regola quella dell'articolo 64, secondo comma.

La seconda importante affermazione della Corte è che la facoltà di derogare alla pubblicità, e quindi di imporre il segreto, è insita nella natura parlamentare dell'organo, indipendentemente dalle definizioni usate nei regolamenti: « la segretezza, che può circondarne i lavori, è funzionalizzata al conseguimento dei fini alle medesime assegnati » e quindi non condizionata all'esistenza di segreti di altro tipo nell'oggetto dei lavori della Commissione.

Quindi, ed è questo il terzo passaggio nel ragionamento della Corte, i fini e le procedure della Commissione sono diversi da quelli della magistratura ordinaria: da una parte, le « testimonianze » rese ad una Commissione non hanno le garanzie e la natura di quelle rese al giudice. Esse possono avere ad oggetto non fatti, ma « stati d'animo e convincimenti diffusi ». E, d'altra parte, il segreto delle Commissioni non coincide con il segreto istruttorio (anche se, come ricorda la stessa Corte, la Commissione antimafia proprio di « segreto istruttorio » parlava nel proprio regolamento). È un segreto che è nella disponibilità della stessa Commissione e che non si può ritenere venuto meno quando essa (come era avvenuto nel caso di specie) ritenga di rendere nota l'esigenza di un documento, ma non il suo contenuto.

La portata di questo « segreto funzionale », che nella definizione appare illimitato, viene però circoscritta dalla Corte con una defini-

zione abbastanza empirica: i principi enunciati valgono « limitatamente alla documentazione relativa ad accertamenti svolti o direttamente disposti dalla Commissione, oltre che alle discussioni che hanno avuto luogo nel corso delle sue sedute e alle valutazioni ed apprezzamenti in quella sede espressi, ma non divulgati attraverso le relazioni pubblicate, e sono logicamente estensibili ad esposti ed anonimi ad essa rivolti ». Ciò nella considerazione che può trattarsi di documenti di natura confidenziale, di cui la Commissione non è in grado di accertare la rispondenza al vero, mentre, d'altra parte, la possibilità di divulgazione potrebbe costituire un motivo di reticenza delle possibili fonti di informazione.

Non rivestono invece — secondo la Corte — queste caratteristiche i documenti non formati o direttamente disposti dalla Commissione, come gli atti precostituiti da altre autorità o da enti pubblici. Per essi la Commissione non può invocare il proprio segreto funzionale; anche se non è obbligata a trasmettere al magistrato richiedente (per motivi che comunque non ineriscono al segreto) quelli che sono già a disposizione dell'autorità giudiziaria, sia pure presso un diverso giudice.

Sin qui la sentenza della Corte costituzionale che, come si è detto, è stata oggetto di numerose critiche da parte della dottrina. Esse si incentrano proprio su quello che appare il punto chiave della citata sentenza: e cioè l'enucleazione di un « segreto funzionale » della Commissione, diverso dal segreto istruttorio. Si è osservato che, nella visione della sentenza n. 231, questo segreto funzionale finisce per essere creato soltanto a tutela... degli scritti anonimi. Perché se invece è dettato per tutelare il prosieguo dell'inchiesta, esso « si avvicina notevolmente, *se non si identifica*, col segreto istruttorio, sia per il suo carattere strumentale alle indagini che vengono compiute, sia perché tale segreto, per sua stessa natura, è destinato a venir meno con la chiusura della inchiesta »²¹. In realtà, secondo un altro critico, proprio questo è l'effetto della sentenza n. 231: i documenti dell'inchiesta li leggeranno solo gli storici, poiché è stata consacrata l'ultrattività del segreto delle Commissioni: « La ultrattività del segreto delle Commissioni (afferzata implicitamente nella sentenza) emerge chiaramente dalla considerazione delle necessità alle quali, nella costruzione elaborata dalla Corte, esso viene preordinato, e dall'esame delle modalità attraverso le quali adempirebbe alla propria funzione. A differenza del segreto istruttorio, il quale ha un fine, per così dire, immanente (dal momento che obbedisce, per il profilo che qui ci interessa, alla necessità di impedire

che una intempestiva pubblicizzazione delle risultanze acquisite possa pregiudicare il buon esito delle indagini) e la cui ragione d'essere si esaurisce con il concludersi dell'inchiesta, il segreto "funzionale", invece, quale è stato costruito dalla Corte, risponde ad esigenze che non sono affatto destinate ad esaurirsi con tale momento. Sia la necessità di tutelare da eventuali conseguenze dannose coloro che abbiano comunicato alla Commissione notizie confidenziali o comunque riservate, sia quella di non pubblicizzare le notizie della cui rispondenza al vero la Commissione non abbia potuto accertarsi (e cioè le due esigenze fondamentali addotte a giustificazione dalla Corte) permangono infatti indipendentemente dalla chiusura o meno dell'inchiesta, ed anzi in tanto vengono soddisfatte dal segreto in quanto questo duri indefinitamente »²².

È in sostanza questa la preoccupazione di tutti i commentatori: c'è chi, come si è visto in quest'ultima citazione, critica la sentenza perché essa contiene implicitamente l'affermazione dell'ultrattività. Chi invece — ed è il caso della citazione immediatamente precedente — si sforza di interpretare le affermazioni della Corte per escludere tale ultrattività, pur senza escludere che la segretezza di atti e documenti, in certi specifici casi, possa sopravvivere alla chiusura dell'istruttoria della Commissione. Così si sostiene che, se « vengono sicuramente meno quei segreti che abbiano ragion d'essere in esigenze istruttorie, deve per contro riconoscersi che permane il vincolo di segretezza sia per quegli atti o documenti già classificati come segreto d'ufficio o di Stato e di cui la Commissione sia comunque venuta a conoscenza; sia per quegli altri fatti, atti e documenti che la Commissione, a ciò espressamente autorizzata dal legislatore — al momento della costituzione della commissione d'inchiesta, o comunque prima che sia terminata l'istruttoria — abbia imposto il vincolo del segreto; sia, infine, per quegli altri fatti, atti e documenti di cui il Presidente del Consiglio — durante lo svolgimento delle indagini della Commissione — abbia richiesto alla Commissione stessa di mantenere segreti, in virtù dei poteri riconosciutigli dalla legge »²³. Come si vedrà, la soluzione di affidare legislativamente alla Commissione stessa il potere di deliberare sulla segretezza « ultrattiva » dei propri documenti diventerà quasi una clausola di stile nell'istituzione delle Commissioni d'inchiesta successive alla sentenza n. 231.

Questo fatto sposta solo in parte i termini del problema. Si tratta infatti di stabilire se la legge ordinaria possa affidare questo giudizio alla Commissione; o se ciò sia impedito dalla Costituzione con il richiamo ai poteri ed alle limitazioni dell'autorità giudiziaria fatto nell'arti-

colo 82. E in questo senso la sentenza n. 231 non ci sembra meritare almeno alcune delle critiche che le sono state rivolte: quelle appunto che giudicano inutile distinguere il segreto funzionale delle Commissioni di inchiesta da quello istruttorio. È ben vero che il termine *funzionale* « non è idoneo a definire una diversa tipologia, nella misura in cui è vero che qualsiasi tipo di segreto è *funzionale* rispetto alla tutela di qualche interesse protetto dall'ordinamento »²⁴. Ma con l'introduzione di questo neologismo la Corte ha inteso escludere la meccanica trasposizione alle Commissioni d'inchiesta delle normative vigenti per il segreto istruttorio dell'autorità giudiziaria. E ciò appare ragionevole di fronte all'effettiva differenza delle situazioni su cui la Corte si è dilungata. D'altra parte, giusta gli orientamenti affermatasi nelle Commissioni d'inchiesta successive al 1975, il problema della cosiddetta « ultrattività » del segreto va alquanto ridimensionato. Più che di segreto definitivo, è il caso di parlare di documenti la cui pubblicità viene differita al momento della pubblicazione integrale dei documenti dell'inchiesta. Essa talvolta richiede tempi tali da essere utile, come si è detto, soltanto agli storici... ma non va dimenticato che il problema concreto davanti a cui si trovava la Corte era quello dell'immediata utilizzazione di documenti della Commissione da parte di organi giudiziari. E in questo senso le cautele circa l'uso di informazioni di fonte (e di autenticità) dubbia appaiono ben comprensibili.

I principi affermati dalla Corte sono stati recentemente ribaditi in un'altrettanto celebre (e altrettanto criticata, ma per diversi motivi) sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione²⁵: « La circostanza che " i poteri " e le limitazioni dell'autorità giudiziaria siano, istituzionalmente, strutturalmente, finalizzati all'esercizio della giurisdizione (e perciò a finalità del tutto diverse da quelle dell'inchiesta parlamentare) fa sì che il rinvio all'articolo 82 giova, quindi, solo per quel che concerne (in quanto applicabile) la disciplina formale degli istituti. I quali, però, se posti in essere dalle commissioni, hanno, da un punto di vista sostanziale, caratteristiche, finalità e quindi effetti tanto radicalmente diversi da quelli per cui sono stati previsti nell'ordinamento processuale che, in ultima analisi, diversa è anche la loro stessa natura giuridica ».

La « specialità » del procedimento avanti alle Commissioni d'inchiesta si risolve in una sua sostanziale « diversità » rispetto a quello regolato dalle ordinarie leggi processuali; i principi da applicare sono quelli del diritto parlamentare a cominciare dalla facoltà di deroga alle regole con il consenso di tutte le parti²⁶. Quindi si potrà dare pubblicità anche ad attività di tipo istruttorio che, in un processo, dovrebbero essere tenute

segrete. Ma si potrà anche stabilire la famosa ultrattività del segreto al di là della conclusione dei lavori della Commissione.

Ma la questione dell'ultrattività, che ha assorbito la maggior parte dei commenti alla sentenza n. 231, non è la sola né, per quanto riguarda la pubblicità, la più importante definita dalla Corte costituzionale nel 1975. Come abbiamo rilevato, la prima decisione, da cui discendono tutte le altre, è relativa all'immediata applicabilità alle Commissioni d'inchiesta della disposizione dell'articolo 64 della Costituzione relativa alla pubblicità. La pubblicità è la regola fondamentale per i lavori parlamentari, anche nell'ambito delle inchieste. E l'affermazione, pur se temperata dal diritto riconosciuto alle Commissioni di disporre diversamente, è abbastanza contrastante con le prassi affermatesi nel periodo repubblicano.

3. — Com'è noto, le inchieste parlamentari disposte nelle prime legislature repubblicane non trovavano la loro fonte in una legge; esse seguivano quindi le indicazioni generali contenute nei regolamenti parlamentari. La pubblicità, scarsa durante l'attività della Commissione, era garantita dalla pubblicazione (sia pure talora diluita nel corso degli anni successivi alla presentazione della relazione) di tutti gli atti e i documenti²⁷. Va anche detto che tali inchieste (si pensi ad esempio a quelle sulla miseria o sulle condizioni dei lavoratori) avevano ad oggetto problemi generali della società, per cui difficilmente potevano insorgere problemi di segretezza. Non vi erano infatti problemi di coincidenza con parallele indagini dell'autorità giudiziaria, né, per lo più, di responsabilità individuali o di condizionamenti ambientali come avverrà invece per le inchieste del periodo successivo. In sostanza, queste prime inchieste assomigliavano, per oggetto e modalità, più alle recenti indagini conoscitive che ad inchieste paragiudiziarie. La vecchia distinzione tra inchieste « legislative » e « personali » potrebbe essere ripresa di fronte ad entità molto diverse nella sostanza pur se « coperte » dalla medesima norma costituzionale. Le inchieste volte all'accertamento di responsabilità (si pensi a quelle sulla vicenda Moro, su Sindona, sulla P 2) appaiono infatti dirette eredi delle inchieste « personali » dell'epoca statutaria più che non le indagini affidate a giurì d'onore (di portata per lo più limitata ed istituite a richiesta del parlamentare che si ritenga offeso da affermazioni altrui)²⁸. L'evoluzione verso inchieste di tipo « personale » e paragiudiziario coincide con la tendenza ad istituire le Commissioni d'inchiesta con apposita legge. La prima di tali Commissioni istituite con legge (quattordici sino a questo momento) fu quella sulla cosid-

detta « anonima banchieri »: una vicenda abbastanza esemplare del genere di inchieste che si sarebbe andato affermando. Gli ingredienti c'erano tutti: violente polemiche di stampa, conflitti tra partiti e tra componenti dello stesso governo, presunta compromissione di talune forze politiche nello scandalo oggetto dei lavori. Per la seconda inchiesta disposta con legge, quella sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino, lo scenario è analogo; e così avverrà per la maggior parte delle successive inchieste disposte con legge.

Queste caratteristiche delle inchieste non sono certo fatte per indurre il legislatore ad abbondare in forme di pubblicità. Lo strumento della legge avrebbe potuto essere l'occasione per integrare le scarse norme costituzionali in un senso più favorevole al principio della pubblicità. Ma non è questa la preoccupazione del legislatore, che invece teme le interessate deformazioni della stampa, la tendenza degli stessi commissari a trasformarsi davanti al pubblico in tonanti accusatori (o difensori) piuttosto che in obiettivi ricercatori della verità, le reticenze dei testimoni. Per quasi vent'anni, quindi, le leggi istitutive di Commissioni di inchiesta tacciono sulla questione della pubblicità, intesa nel senso di apertura delle sedute al pubblico. Sicché la prassi continua ad escludere tale apertura, del resto non prevista per le altre Commissioni parlamentari e resa impossibile dalla mancanza di adeguate strutture negli edifici del Parlamento.

Le norme sulla pubblicità reperibili in tali leggi sono quindi di altro genere: e tendono a restringere — non certo ad allargare — le esistenti forme di pubblicità.

Una prima forma di restrizione è contenuta già nella prima legge istitutiva di una Commissione d'inchiesta, quella già citata sull'anonima banchieri. Essa prescrive che « i componenti la Commissione di inchiesta, i segretari e chiunque sia chiamato a dare collaborazione alla Commissione o comunque assista agli atti dell'inchiesta sono tenuti ad osservare il segreto a norma degli articoli 230 e 307 del Codice di procedura penale »²⁹. Le norme citate si riferiscono all'obbligo del segreto relativo ad atti di polizia giudiziaria e ad atti di istruzione. In questo senso il richiamo potrebbe sembrare superfluo, così come il capoverso che immediatamente precede secondo cui « la Commissione procederà alle indagini e agli esami ai sensi ed agli effetti dell'articolo 82 della Costituzione ». Il senso della norma sul segreto è però chiaro: ribadire l'obbligo di riservatezza e la vigenza, nei lavori della Commissione, del segreto istruttorio. Il clima in cui nacque l'inchiesta spiega a sufficienza i motivi di questa presa di posizione; con l'inchiesta sull'anonima ban-

chieri si passa senza dubbio dal regime delle attività parlamentari a quello delle attività giudiziarie e più precisamente dell'istruzione (del momento cioè più segreto).

La disposizione sul segreto non è ripetuta nelle leggi istitutive delle Commissioni di inchiesta su Fiumicino, sulla mafia, sul Vajont. La ritroviamo invece, in forma più ampia ed articolata, a proposito dell'inchiesta sui fatti del luglio 1964 (la cosiddetta inchiesta SIFAR): « I membri della Commissione d'inchiesta, i funzionari addetti al suo ufficio di segreteria e ogni altra persona che collabori con la Commissione stessa o che compia o concorra a compiere atti di inchiesta o ne abbia conoscenza per ragioni di ufficio o servizio, sono obbligati al segreto per tutto ciò che riguarda gli atti medesimi ed i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

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

« Le stesse pene si applicano a chiunque pubblici, in tutto o in parte, anche per riassunto o a guisa di informazioni, atti e documenti del procedimento d'inchiesta, salvo che per il fatto siano previste pene più gravi »³⁰.

L'ultimo capoverso evidenzia la preoccupazione relativa alla funzione della stampa: raramente una norma è stata così espressamente rivolta a limitare il diritto di informazione. La cosa si spiega, anche in questo caso, con il clima esistente al momento in cui fu deliberata l'inchiesta. Come si ricorderà, proprio da iniziative di stampa e dalle conseguenti vicende giudiziarie prese le mosse l'iniziativa dell'inchiesta. Il divieto di riferire atti o documenti si combina poi con l'esplicita previsione della legge che la Commissione possa non pubblicare e neppure menzionare nella relazione atti e documenti che devono « rimanere segreti nell'interesse della sicurezza dello Stato o nell'interesse politico interno od internazionale dello Stato medesimo ». Ma di questo problema si è già fatto cenno: interessa qui sottolineare che anche l'obbligo del segreto per chi sia a conoscenza di tali documenti viene a subire una forma di « ultrattività ». Se il divieto di rivelare atti dell'inchiesta è collegato al più generale obbligo del segreto istruttorio, il divieto di divulgarli dopo la conclusione dell'inchiesta è in questo caso collegato al divieto di divulgazione del segreto di Stato (articolo 261 del codice penale).

La formula relativa al mantenimento del segreto adottata per l'inchiesta SIFAR si ritrova (con piccole varianti) in altre leggi istitutive di Commissioni di inchiesta su temi particolarmente delicati e riservati:

le commesse militari³¹, la vicenda Moro³², il caso Sindona³³. Per quanto riguarda la Commissione d'inchiesta sulla P 2, la norma è riprodotta con gli aggiustamenti resi necessari dalla diversa normativa in materia di pubblicità che, come si dirà, caratterizza tale organo: essendo previste sedute pubbliche, l'obbligo del segreto si riferisce, ovviamente, solo a sedute e documenti per cui la pubblicità è stata esclusa³⁴.

È da notare che questa normativa, ripetuta pedissequamente per tutte le più recenti Commissioni di inchiesta, è stata oggetto di una questione di legittimità costituzionale³⁵ sotto il profilo del diverso trattamento riservato a chi rivela atti e documenti di una Commissione d'inchiesta rispetto a chi invece riveli notizie su di un procedimento penale. Il primo è infatti punito con le pene previste dall'articolo 326 del codice penale (rivelazione di segreti d'ufficio) per il richiamo operato dalle norme istitutive delle diverse Commissioni d'inchiesta (nel caso di specie si trattava dell'inchiesta Moro); e tali pene sono più severe di quelle contemplate dall'articolo 684 dello stesso codice per la pubblicazione di atti e documenti di un procedimento penale. La questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale per motivi procedurali³⁶; ma è probabile che non avrebbe avuto miglior sorte se fosse stata esaminata nel merito. Essa si basava sulla completa equiparazione del segreto previsto dalle leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta al segreto istruttorio. Tale equiparazione è stata esclusa dalla sentenza n. 231, che, come si è visto, ha individuato la categoria del segreto funzionale delle Commissioni d'inchiesta, non riducibile ai segreti che toccano l'attività dell'autorità giudiziaria ordinaria. E trattandosi di segreti diversi ben può essere diversa anche la tutela penale che il legislatore accorda all'uno e all'altro, senza che ciò costituisca una violazione del principio di eguaglianza.

Se immune da censure di costituzionalità, questa rinforzata tutela del segreto delle Commissioni merita qualche commento dal punto di vista del costume politico e della funzionalità delle Commissioni di inchiesta. Il periodico ripetersi, come una clausola di stile, delle disposizioni che abbiamo citato (severe non solo per l'irrogazione di pene maggiori per chi pubblica i documenti « segreti » ma anche — lo ricordiamo — per la formulazione nettamente limitativa del diritto di informare) non cela la loro scarsa effettività: le indiscrezioni e le rivelazioni sui lavori delle Commissioni d'inchiesta sono all'ordine del giorno. È del tutto « normale » che membri delle Commissioni informino giorno per giorno la stampa dell'andamento delle sedute « segrete », con tutte le distorsioni che un simile sistema informativo può avere rispetto ad una

ufficiale pubblicità delle sedute. E non sono mancati negli ultimi anni casi anche più clamorosi come il trafugamento e la divulgazione di documenti che non erano stati riprodotti neanche per i commissari. Non c'è dubbio che queste ripetute vicende abbiano gettato una generale ombra di discredito sullo stesso istituto dell'inchiesta parlamentare, sollecitando una revisione del tradizionale criterio della non pubblicità.

Il tema, evidenziato dalla realtà effettiva in cui operano le Commissioni di inchiesta e presente anche nella più volte citata sentenza n. 231, è giunto negli ultimi anni all'attenzione del legislatore, nell'atto di istituire nuove Commissioni di inchiesta. Ma, almeno per un certo periodo, la reazione è stata opposta a quella che ci si poteva aspettare e sperare: la clausola dell'obbligo del segreto che abbiamo registrato per molte delle più recenti inchieste esclude una maggiore apertura alle esigenze di una corretta informazione. Qualche cosa di nuovo è però da segnalare, sia nella prassi che nelle stesse leggi istitutive.

La prima Commissione a darsi un regolamento interno e ad affrontare il tema della pubblicità fu la « antimafia ». Un primo regolamento (1969) prevedeva che la pubblicità venisse assicurata nei modi previsti dall'articolo 41 del regolamento della Camera allora vigente (cioè attraverso il *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*). Il successivo regolamento del 1973 precisava che avrebbero dovuto essere pubblicati « riassunti delle sedute con l'indicazione degli argomenti trattati, degli interventi e delle decisioni adottate »³⁷. Ma oltre a questa forma di pubblicità già nel 1969 si prevedevano in modo abbastanza preciso altre possibilità di informazione e di pubblicità: si stabiliva la regola generale del segreto per le attività compiute con i poteri dell'autorità giudiziaria (questa previsione non era contenuta nella legge istitutiva) e che, in linea di massima, non fosse permessa la presenza di persone estranee alle sedute della Commissione e dei Comitati d'indagine formati nel suo seno. Però « la Commissione può, a maggioranza, derogare caso per caso a tale divieto..., limitatamente alle riunioni che hanno carattere conoscitivo. La Commissione o il Consiglio di presidenza su delega della stessa potranno decidere volta per volta la pubblicità delle sedute conoscitive dei Comitati di indagine ». E inoltre « ogni qualvolta il Consiglio di presidenza lo riterrà opportuno sarà disposto e, previo esame e approvazione della Commissione, sarà trasmesso alla stampa e alla RAI-TV un ampio rapporto sullo stato dei lavori della Commissione stessa e dei suoi Comitati d'indagine »³⁸.

Un'apertura alla pubblicità delle sedute attraverso la teletrasmissione di esse a circuito chiuso si registra nell'inchiesta sulla cosiddetta « giungla retributiva », la cui legge istitutiva (legge 11 dicembre 1975, n. 625) nulla disponeva in merito alla pubblicità. Dalla relazione della Commissione risulta che il problema si pose quasi subito e venne positivamente risolto dalla Commissione stessa con l'avallo dei Presidenti dei due rami del Parlamento. Scrive la relazione:

« Il più rilevante problema postosi alla commissione nella prima fase dell'attività fu quello della pubblicità dei lavori, con particolare riferimento alle audizioni da essa programmate. Il problema, deliberato preliminarmente dal consiglio di presidenza nella riunione del 19 febbraio, fu oggetto di valutazione da parte della commissione, la quale, nella seduta del 26 febbraio si riservò di decidere caso per caso, in armonia con l'articolo 33 del regolamento del Senato, se chiedere l'autorizzazione ai presidenti delle due Camere al fine di ammettere la stampa a seguire i lavori della commissione stessa in separati locali, attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

In mancanza di una decisione in tal senso della commissione, alle prime audizioni da essa disposte — quella del presidente dell'Istat, professor De Meo, e quella del ragioniere generale dello Stato, dottor Milazzo — non fu ammessa la stampa.

Il problema della pubblicità dei lavori si ripresentò alla Commissione prima delle successive audizioni programmate — quelle dei presidenti degli enti di gestione delle partecipazioni statali — dato il particolare interesse mostrato dall'opinione pubblica, e quindi dalla stampa, per tali audizioni. Nella seduta del 16 marzo, il presidente, dopo aver fatto presente che i profili costituzionali e regolamentari erano stati approfonditi in una memoria preparata dall'ufficio di segreteria, propose che la stampa venisse ammessa a seguire, attraverso gli appositi impianti audiovisivi, le audizioni di carattere generale relative alla prima fase dell'attività della commissione, salva la facoltà della stessa di decidere di tenere riservate talune audizioni. Dopo un ampio dibattito, la commissione approvò la proposta del presidente.

In aderenza a tale delibera, la stampa fu ammessa a seguire le audizioni esperite dalla commissione, successive a quella del presidente dell'Istat e del ragioniere generale dello Stato »³⁹.

Con la legge istitutiva della Commissione di inchiesta sulla fuga di sostanze tossiche nello stabilimento ICMESA di Seveso, per la prima volta si inserisce nel testo normativo una disposizione esplicita sulla pubblicità delle sedute: « La Commissione decide a maggioranza sulla pubblicità delle singole sedute »⁴⁰. È, se vogliamo, il capovolgimento del principio generale sulla pubblicità dei lavori parlamentari fissato dall'articolo 64, secondo comma, della Costituzione; ma è anche una grossa e positiva novità che contrasta con il principio della segretezza che in passato aveva dominato. La positiva esperienza di questa Commissione d'inchiesta ha senz'altro influito sulla successiva legge istitutiva della nuova Commissione d'inchiesta sul Belice: qui, caso per ora unico, viene disposta la pubblicità in via ordinaria dei lavori, con

possibilità di decidere la seduta segreta. Cioè quanto prescrive per le due Camere la Costituzione; ma la previsione della legge si differenzia da un altro punto di vista, richiedendo addirittura la maggioranza qualificata per deliberare la seduta segreta: « Le sedute della Commissione sono pubbliche. La Commissione può decidere, con la maggioranza dei tre quarti dei componenti, a quali sedute o parte di esse non sia ammesso il pubblico »⁴¹. Il favore per la pubblicità è massimo. Per spiegarlo, oltre alla natura dei fatti — non implicanti segreti di Stato e bisognosi invece della massima trasparenza — non sarà fuori luogo ricordare le innovazioni tecniche intervenute in Parlamento. Se negli anni '50 e '60 era praticamente impossibile ammettere il pubblico a sedute che non si svolgessero nell'aula riservata all'assemblea (della Camera o del Senato) provvista di apposite tribune, nel decennio successivo si vanno diffondendo gli impianti televisivi a circuito chiuso, il cui uso è « codificato » dai regolamenti parlamentari del 1971. Nel contempo, le Commissioni d'inchiesta trovano una loro propria sede nel palazzo di via del Seminario (insieme agli altri organismi bicamerali), cessando la loro precaria esistenza come « ospiti » ora dell'una ora dell'altra aula di Commissione presso i due rami del Parlamento. Si tratta di particolari logistici che hanno la loro importanza nel cambiamento di indirizzo in materia di pubblicità.

Cambiamento che subisce un brusco dietro-front, almeno a livello legislativo, con le inchieste Moro, Sindona e sulle forniture militari, in cui torna a vigere il più completo segreto. Almeno nelle norme: la realtà si « vendica » con l'ingrossarsi del fiume di indiscrezioni e rivelazioni, tanto che sono le Commissioni stesse a farsi carico del problema. La Commissione Moro conferisce ad uno dei suoi vicepresidenti il mandato di comunicare regolarmente alla stampa sommarie informazioni sull'andamento dell'inchiesta⁴². La Commissione Sindona, nella relazione finale (in una parte che, curiosamente ma significativamente, è riprodotta identica sia nella relazione di maggioranza che in due delle tre relazioni di minoranza), suggerisce di « ritornare alla Costituzione » adottando anche per le Commissioni d'inchiesta le norme sulla pubblicità previste dall'articolo 64, secondo comma:

« Non gli orientamenti della prassi, ma i dettami ineludibili del testo costituzionale ritiene invece la Commissione che debbano essere seguiti per quanto attiene ad uno dei temi più rilevanti, la cui disciplina appare di pertinenza della fonte regolamentare. Si allude alla pubblicità dei lavori, regola generale dell'attività parlamentare a norma dell'articolo 64, secondo comma, della Costituzione, cui non sembra che le Commissioni d'inchiesta possano e debbano essere sottratte. In sede di stretta attuazione del ricordato principio costituzionale, ed in coerenza

con gli enunciati della Corte costituzionale in tema di segreto funzionale, le norme regolamentari dovrebbero quindi prescrivere che le sedute delle Commissioni d'inchiesta sono pubbliche, a meno che — s'intende — le Commissioni stesse non adottino, volta per volta, apposita delibera di riunirsi in seduta segreta. Resterebbero, in tal modo, tutelate anche le particolari esigenze di segretezza, che nel corso di una inchiesta parlamentare possano talora porsi, specie per salvaguardare altri segreti dell'ordinamento (quali, ad esempio, il segreto istruttorio e il segreto di Stato) »⁴³.

E proprio le Commissioni Moro e Sindona, così circondate dal segreto (e dalle violazioni del segreto) nel corso della loro attività, si dimostrano particolarmente prodighe per quanto riguarda i documenti: esse dispongono infatti la pubblicazione, alla loro conclusione, di una larga messe di documenti, tra cui gli stenografici delle sedute. Come si è visto, la pubblicazione di stralci di resoconti stenografici, relativi ad audizioni particolarmente significative, era stata disposta anche da altre Commissioni d'inchiesta; e l'antimafia, in particolare, aveva pubblicato anche ampie sezioni dei propri dibattiti. Per le Commissioni Moro e Sindona si fa di più, disponendo la pubblicazione integrale degli stenografici di tutte le sedute (che ovviamente erano state tutte segrete per il disposto delle relative leggi istitutive). Il segreto ha quindi una durata limitata nel tempo: anche se non breve visto che a tutt'oggi la pubblicazione degli stenografici delle due Commissioni è ancora incompleta...

Ancor più significativo è l'episodio della pubblicazione delle liste della P 2, rinvenute nel corso dei lavori della Commissione Sindona. Gli elenchi, ritrovati nel corso di una perquisizione disposta dall'autorità giudiziaria, vennero trasmessi alla Presidenza del Consiglio e da questa alla Commissione. La quale, non avendo concluso i propri lavori, non avrebbe potuto divulgarne il contenuto, ai sensi della legge istitutiva. La difficoltà fu elegantemente aggirata con la presentazione, da parte della Commissione, di una relazione parziale, regolarmente stampata e distribuita⁴⁴, a cui erano allegati gli elenchi; e con la prosecuzione dell'inchiesta sugli altri aspetti della vicenda Sindona. In sostanza, venne operato uno stralcio: e ciò consentì di rendere tempestivamente pubblici documenti su cui si era scatenata una vera tempesta politica, peraltro non destinata a placarsi con la pubblicazione di essi ma anzi a dare origine ad una ulteriore inchiesta parlamentare.

4. — Una sintesi delle esperienze compiute in materia di pubblicità con le inchieste dell'ultimo decennio si trova nell'istituzione della Commissione d'inchiesta sulla loggia massonica P 2. Per la verità, i presen-

tatori delle proposte di legge in materia non dimostrarono una grande fantasia, limitandosi a ripetere tutti con pochissime varianti l'ormai nota formula vietante ogni forma di divulgazione dei lavori dell'istituenda Commissione sotto le pene previste per la violazione del segreto d'ufficio. Nulla era quindi innovato rispetto alle inchieste Moro e Sindona⁴⁵.

Nel corso dei lavori in Commissione, invece, qualche cosa si mosse: il relatore Gitti espresse il convincimento che l'eventuale pubblicità delle sedute dovesse essere deliberata dalla stessa Commissione d'inchiesta⁴⁶. E nella formulazione del testo unificato in Comitato ristretto venne adottato il seguente testo dell'articolo 6:

« La Commissione delibera di volta in volta quali sedute o parti di esse possono essere rese pubbliche e se e quali documenti acquisiti possono essere pubblicati nel corso dei lavori, a cura della Commissione, fermo quanto previsto dall'articolo 4.

Al di fuori delle ipotesi di cui al precedente comma i componenti la Commissione parlamentare di inchiesta, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa ed ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta.

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

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

E il secondo comma dell'articolo 4, a sua volta: « La Commissione stabilisce di quali atti e documenti non si dovrà fare menzione nella relazione in ordine alle esigenze istruttorie attinenti ad altre inchieste in corso »⁴⁷.

Si tratta in sostanza di una sintesi tra il principio della pubblicità (affidata alla determinazione della stessa Commissione) e la rinforzata tutela del segreto che era divenuta abituale con le precedenti Commissioni d'inchiesta. Ed è da notare anche che l'ultrattività del segreto della Commissione, pur contemplata dall'articolo 4, è limitata al caso di concorrenti istruttorie giudiziarie e magari di altre inchieste

parlamentari. Si tratta comunque di un « ancoraggio » a criteri oggettivi, anziché a concetti indeterminati come quelli che abbiamo visto usare in altre leggi istitutive; inoltre il segreto è limitato nel tempo perché destinato a cadere con la conclusione delle inchieste concorrenti.

Nel successivo dibattito al Senato, alcuni oratori si soffermano sul tema della pubblicità. In particolare il senatore Filetti, riprendendo alcune osservazioni già avanzate dal collega di partito Pazzaglia alla Camera, disse: « Nutriamo qualche dubbio circa l'enucleazione del sistema relativo al segreto ed alla pubblicità dei lavori che appare, quest'ultima, contenuta in limiti assai ristretti e contrastanti con le esigenze di una completa trasparenza di fronte alla pubblica opinione »⁴⁸.

Il relatore Vittorino Colombo spiegò invece le ragioni della soluzione adottata: « La novità di questo progetto di legge riguarda il potere della Commissione stessa di superare il vincolo del segreto quando lo ritenga possibile e opportuno: questo sia per quanto riguarda la pubblicità delle sedute della Commissione, sia per quanto riguarda i documenti acquisiti. È una novità opportuna, a mio giudizio, che è stata introdotta anche sulla scorta, purtroppo, di non felici esperienze precedenti che hanno visto in numerose occasioni infranto il segreto cui pure le Commissioni erano tenute.

Qualcuno, per l'esattezza il collega Filetti, ha sottolineato che questa pubblicità poteva essere maggiore. Ritengo che il passo in avanti compiuto a questo proposito sia importante e consistente e soprattutto che non fosse possibile, nel caso specifico, di fronte alla delicatezza degli argomenti, passare ad una pubblicità totale ed indiscriminata, mentre il dare alla Commissione il potere di derogare dal vincolo del segreto quando lo ritenga utile mi pare qualche cosa che risponde ad un'esigenza di maggiore apertura anche all'informazione, alle esigenze della pubblica opinione, ma nello stesso tempo salvaguarda le esigenze di riservatezza che debbono essere soddisfatte. Penso che questo primo passo possa costituire anche una utile iniziativa per poter riesaminare la stessa norma, in occasione di future inchieste »⁴⁹.

In occasione del dibattito al Senato vennero introdotte alcune modifiche al testo approvato dalla Camera, ma esse non toccarono i punti relativi alla pubblicità. Sicché la legge 23 settembre 1981, n. 527, stabilì le norme che abbiamo appena esaminato.

Al termine dei lavori della Commissione d'inchiesta sulla P 2, nel luglio 1984, le relazioni finali di maggioranza e di minoranza furono

dedicate esclusivamente al merito dell'argomento oggetto dell'inchiesta. Contrariamente ad una prassi ormai consolidata, dunque, non si trova in esse una descrizione dei lavori della Commissione ed una valutazione conclusiva sulla congruità delle norme e delle procedure adottate. Tale assenza si spiega però agevolmente con la decisione di pubblicare integralmente i resoconti stenografici delle sedute della Commissione, sia di quelle svoltesi con la pubblicità mediante trasmissione televisiva a circuito chiuso (su delibera della Commissione, come previsto dalla legge), sia di quelle che si erano svolte in segreto. Per quanto riguarda la pubblicità « cartolare », quindi, la Commissione P 2 ha inteso nel senso più vasto la dizione della legge, deliberando che fossero rese pubbliche, sia pure dopo la conclusione dei lavori, tutte le sedute. In questo modo ha fornito agli studiosi un materiale vastissimo sia sulla questione oggetto dell'inchiesta, sia sulle procedure della Commissione d'inchiesta stessa. Se ciò ha qualche precedente, non ne ha la tempestività con cui almeno parte degli stenografici sono stati pubblicati. Ed è da notare che questa « apertura » finale alla pubblicità fa seguito ad un uso alquanto ampio del potere di « aprire » le sedute anche durante il loro svolgimento. Sono infatti state trasmesse tramite gli impianti televisivi interni molte sedute, ed in particolare quelle in cui sono stati ascoltati uomini politici di rilievo (segretari dei partiti) e quelle in cui sono state discusse le deliberazioni conclusive. In un certo senso, e pur con le eccezioni di « parentesi » di segretezza di cui si discorrerà tra breve, la Commissione ha riprodotto lo schema del processo penale: ad un'istruttoria segreta segue la discussione in pubblico dibattimento.

Sulla base dei resoconti sinora pubblicati non è possibile tracciare un quadro completo dell'attività della Commissione per quanto riguarda la pubblicità. Sono infatti disponibili soltanto i resoconti delle ultime sedute della Commissione, quelle destinate alla discussione della relazione ed alla delibera sui documenti da pubblicare. Ma si possono fare alcune considerazioni di grande interesse, a cominciare proprio da quest'ultimo punto.

Nella seduta conclusiva dell'attività della Commissione, il 10 luglio 1984, subito dopo l'approvazione della relazione di maggioranza, vennero esposti dal Presidente Tina Anselmi i risultati del lavoro del Comitato appositamente nominato per formulare proposte relative alla pubblicazione dei documenti. Tale comitato prospettava due ordini di priorità per la pubblicazione dei documenti della Commissione: contestualmente alla relazione di maggioranza e a quelle di minoranza

avrebbero dovuto essere pubblicati alcuni documenti strettamente connessi ad esse⁵⁰. Si tratta in sostanza dei documenti necessari a comprendere le relazioni, a cominciare dagli stenografici della discussione finale con le dichiarazioni degli esponenti dei diversi partiti; si può dire che, approssimativamente, essi corrispondono al materiale che, in altre Commissioni d'inchiesta, era stato direttamente incluso nelle relazioni. Questa soluzione, a parte ogni altra considerazione, ha consentito alle relazioni sulla P 2, ed in particolare a quella di maggioranza, di essere eccezionalmente agili e « leggibili » in confronto a quelle di altre inchieste. Ciò, unito alla pubblicità delle ultime sedute, ha senz'altro garantito alle conclusioni di questa inchiesta una eco sui mezzi di stampa e di informazione senza precedenti; ha però anche suscitato qualche perplessità poiché il « dispositivo » della relazione, svincolato dai documenti e da gran parte delle motivazioni (pubblicate a parte), rischia di apparire troppo bruciante e frutto più di una scelta politica che dell'elaborazione di pazienti indagini. Ma bisogna pur osservare, parlando di pubblicità, che il giungere rapidamente all'opinione pubblica è uno degli scopi principali di essa; molta attenzione andrà però posta a che le esigenze della comunicazione non prevalgano su quelle della giustizia sostanziale⁵¹.

Tornando al Comitato della Commissione P 2, esso distingueva una seconda fascia di materiale, da pubblicare successivamente alla relazione, auspicabilmente nell'arco di qualche mese. Di tale fascia fanno parte i restanti resoconti stenografici delle sedute della Commissione ed il materiale istruttorio direttamente formato dalla Commissione stessa (operazioni di polizia giudiziaria, perizie, riscontri testimoniali, ecc.)⁵².

Per quanto riguardava invece il materiale istruttorio acquisito dalla Commissione, la pubblicazione veniva esclusa per « carte che, senza una stretta necessità di documentazione, si configurino come lesive di profili di riservatezza privata delle persone »⁵³. È il caso, in particolare, di fascicoli entrati in possesso della Commissione e riproduttori parti di documentazione a suo tempo raccolta dal SIFAR sulla vita privata di esponenti politici. Considerato che la distruzione di tali documenti era stata a suo tempo ordinata dallo stesso Parlamento, appare evidente l'impossibilità di darvi pubblicità ad opera di un organo parlamentare: un caso, paradossale ma interessante, di « limite implicito » alla pubblicità dei lavori parlamentari che si aggiunge a quelli sinora delineati dalla dottrina.

Infine, il Comitato ravvisava la necessità di pubblicare (con la prima o la seconda fascia di documenti a seconda che fossero citati o meno nella relazione) gli atti coperti da segreto istruttorio funzionali allo svolgimento dell'inchiesta, cioè citati nel corso di essa (nei dibattiti, nell'istruttoria orale e in altri documenti). Non pubblicabili venivano invece ritenuti gli altri documenti non direttamente collegati all'inchiesta⁵⁴.

Le proposte formulate dall'apposito Comitato vennero sostanzialmente accolte dalla Commissione, per cui la pubblicazione dei documenti dell'inchiesta sulla P2 è avvenuta per la prima fascia di materiale (nel luglio 1984, come si è detto) ed avverrà per i restanti documenti secondo i criteri sopra esposti.

Dal breve dibattito svoltosi su tali proposte emerge un'altra affermazione importante. Il deputato Teodori aveva chiesto che i documenti di cui la Commissione aveva deliberato la pubblicazione in un secondo tempo venissero posti a disposizione del pubblico anche prima di essere stampati. Dai successivi interventi del Presidente e dei commissari Rizzo e Padula si può dedurre che la linea accettata sia stata questa: la Commissione è senz'altro competente a decidere quali documenti siano da pubblicare; l'ultrattività delle sue delibere non può ovviamente estendersi alla materiale gestione dei documenti una volta che la Commissione stessa abbia cessato di esistere; ma resta ormai il principio della pubblicità con i normali controlli affidati alla Presidenza delle due Camere. Secondo il commissario Padula, la cui opinione mostra di essere fatta propria dalla Commissione, « una volta che abbiamo deciso la pubblicazione, anche se tarderà tecnicamente la stampa, noi abbiamo dato a questo materiale il significato e il destino della pubblicità: chiunque, parlamentare o esterno, possa essere interessato a visionarlo, passerà attraverso i filtri normali della gestione del materiale della Camera, come avviene per un atto parlamentare che non sia stato ancora pubblicato. Ad esempio, i resoconti stenografici possono essere richiesti anche prima che siano pubblicati, se tecnicamente questo è possibile e se è possibile farlo con le garanzie che sono richieste dagli uffici della Camera »⁵⁵.

La soluzione appare senz'altro soddisfacente e tale da non vanificare la decisione di pubblicare i documenti, come avverrebbe se la consultazione fosse esclusa sino alla stampa di essi. Quest'ultima infatti, in caso di inchieste di grande mole, può seguire a distanza di parecchi anni, come avvenuto per l'inchiesta sulla mafia. Certo, esi-

steranno serie ed obiettive difficoltà a consultare documenti che sono in corso di stampa; ma il principio appare corretto. Così come corretta ed equilibrata appare, nel complesso, la scelta del materiale da pubblicare operata dalla Commissione P 2. Come già si è osservato, essa appare ispirata a grande larghezza, comprendendo tutti i resoconti delle sedute e tutti i documenti in qualche modo collegati con l'inchiesta. Anche le esclusioni dalla pubblicazione appaiono ben giustificate. In sostanza, è stata data un'interpretazione assai larga alla facoltà, riconosciuta alla Commissione dalla legge istitutiva, di dare pubblicità ai propri lavori.

Ma che non tutto sia andato liscio nel corso dei lavori stessi è desumibile anche dagli stenografici delle poche sedute sinora stampati. La difficile alternanza tra sedute pubbliche e sedute segrete (nel senso di escluse dalla teletrasmissione immediata mediante impianto a circuito chiuso; di tutte, come si è detto, è stato o sarà pubblicato l'integrale resoconto stenografico) ha lasciato tracce: fughe di notizie ed aspre discussioni non sono mancate. Citiamo qui due sole vicende, rivelatrici dei problemi posti dai lavori di questa Commissione.

La prima questione trae la sua origine dalla lettura, in seduta segreta il 9 maggio 1984, della prerelazione elaborata dal Presidente Tina Anselmi. Della relazione venne fornita una copia a ciascun membro della Commissione, come risulta dal resoconto stenografico⁵⁶, e ben presto venne diffusa da tutti i mezzi di informazione, nonostante le norme penali contenute nell'articolo 6 della legge istitutiva. Nella successiva seduta del 22 maggio l'on. Anselmi propose di discutere la relazione in seduta pubblica: « La mia relazione, che per decisione della Commissione era stata letta in seduta segreta, pur non essendo per sua natura un atto segreto, sappiamo tutti che segreta non è più e mi pare inutile mantenere in piedi una finzione meramente formale, per cui propongo alla Commissione di rendere ormai libera la discussione... Voi sapete che quello della segretezza è stato forse l'unico o comunque uno dei pochi elementi di frizione tra la Presidente e la Commissione. In realtà mi sono resa conto — e anche questo farà parte delle indicazioni che daremo al Parlamento — che per una Commissione di 40 persone è ben difficile mantenere la segretezza. Ora la valutazione che sottopongo è se, arrivati a questa fase dei nostri lavori, sia preferibile la seduta pubblica o quella segreta, che certo non impedirebbe la conoscenza all'esterno di valutazioni politiche che le varie parti hanno, d'altra parte, necessità di far arrivare al paese »⁵⁷.

Nel successivo ampio dibattito, si delineano tra i commissari tre diverse posizioni. Alcuni approvano la seduta pubblica, affermando di essere sempre stati favorevoli all'« apertura » delle sedute anche quando la maggioranza della Commissione era di diverso avviso; importante è la motivazione (simile a quella avanzata dal Presidente) secondo cui è più opportuno che i giornalisti e, tramite loro, l'opinione pubblica possano attingere notizie e prese di posizione direttamente alla fonte piuttosto che attraverso interpretazioni di seconda mano.

Altri commissari approvano la seduta pubblica sulla base di una esplicita distinzione tra fase istruttoria dei lavori della Commissione, da svolgere a porte chiuse, e momento delle valutazioni, del giudizio, che è da rendere pubblico. È il già accennato parallelismo con il processo penale, che — sia detto per inciso — giustifica anche la fine del segreto (e quindi la pubblicazione degli stenografici delle sedute « segrete ») una volta che l'istruttoria sia conclusa.

Infine, alcuni commissari mostrano perplessità sulla seduta pubblica per il timore che, di fronte alle telecamere, ci si preoccupi più dell'« effetto » che della ricerca della verità. Secondo questa opinione, la discussione della prerelazione dovrebbe essere segreta, riservando alla seduta pubblica l'esposizione delle diverse posizioni una volta che esse siano chiaramente definite.

La decisione finale, come già si è detto, fu a favore della pubblicità della discussione della prerelazione; ma non incondizionatamente. All'inizio della seduta del 29 maggio, il Presidente Anselmi precisò che, non essendo ancora stato deciso quali documenti dovessero essere resi pubblici (decisione che, come si è visto, sarà presa solo il 10 luglio), i commissari avrebbero dovuto evitare di citare « il contenuto di atti coperti dal segreto provenienti soprattutto dall'autorità giudiziaria »⁵⁸. Ciò in base all'esatta motivazione che la decisione sui documenti da rendere pubblici spetta alla Commissione nel suo insieme e non ai singoli membri. Ma una simile regola non può che affidarsi al *self restraint* dei commissari, poiché è difficilissimo impedire loro di citare, nella seduta pubblica, documenti segreti di cui siano a conoscenza. E ciò può essere altresì indispensabile per motivare le diverse prese di posizione. L'unico rimedio, ma di dubbia praticabilità, è quello di intercalare alla seduta pubblica momenti di seduta segreta ogni volta che si stia per citare un documento segreto; ma in caso di discordanza di vedute, è possibile una discussione e deliberazione incidentale per decidere se passare in seduta segreta? E questa discussione dovrà a sua volta essere pubblica o segreta? In

pratica sarà chi presiede la seduta a decidere se e quando « staccare l'interruttore », interrompendo la ripresa televisiva e quindi la pubblicità della seduta⁵⁹. Ma in questo modo si viene a violare per altro verso la norma che attribuisce al *plenum* della Commissione (e non al solo Presidente) la decisione sulla pubblicità.

L'adozione per la Commissione P 2 della facoltà per la Commissione di decidere sulla pubblicità dei propri lavori risponde a quanto sostenuto da gran parte della dottrina. Ma si tratta di una soluzione di compromesso, soprattutto quando, come in questo caso, alla parziale pubblicità si contrappone un rigoroso obbligo di segreto. E l'applicazione pratica di questo compromesso ha comportato numerose complicazioni, pur se è innegabile che con la regolamentazione della Commissione P 2 si siano fatti positivi passi avanti rispetto ad un recente passato.

5. — La tematica del segreto, e più precisamente la distinzione tra segreto istruttorio e segreto funzionale delle Commissioni d'inchiesta, pare avere esaurito la maggior parte degli sforzi che la dottrina italiana ha dedicato al tema della pubblicità delle inchieste. E per lo più questi sforzi si limitano ad una critica alla sentenza del 1975 della Corte costituzionale: nessuna differenza esiste tra Commissioni di inchiesta e autorità giudiziaria⁶⁰, giusta il rinvio operato dall'ultima parte del secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione ai poteri ed alle limitazioni dell'autorità giudiziaria. Ma questo richiamo intende segnare i confini dell'attività delle Commissioni d'inchiesta e non necessariamente imporre un'assoluta eguaglianza di procedure. Alla Commissione non possono essere attribuiti, neppure con la legge istitutiva, poteri o limitazioni maggiori di quelli esistenti per l'autorità giudiziaria: così, ad esempio, appaiono più che fondati i dubbi sulla legittimità costituzionale di leggi che escludano l'opponibilità ad una Commissione d'inchiesta di segreti che invece continuano ad essere invalicabili da parte dell'autorità giudiziaria⁶¹. E ciò, sia detto per inciso, è tanto più valido quanto più i segreti in questione siano da considerare anacronistici e discutibili: nulla infatti vieta al legislatore di superarli anche per i comuni procedimenti giudiziari. Ciò che la Costituzione vieta è la diversità di poteri e di limitazioni tra Commissioni ed autorità giudiziaria ordinaria.

Da un punto di vista puramente letterale, rientra tra i « poteri » della Commissione (e dell'autorità giudiziaria) quello di dichiarare segreti i propri atti e tra le « limitazioni » quella di dover mantenere

il segreto o di doverlo rendere pubblico ad un certo momento. E quindi sarebbe ben giustificata l'opinione di chi ritiene che non vi siano differenze, a questo fine, tra organi giudiziari e parlamentari. Ma è proprio questo il senso del limite costituzionale? O esso non è piuttosto da rinvenire nel « prevalere della funzione di garanzia »? Secondo questa opinione alla Costituente « il problema fu affrontato nell'ottica e al fine di assicurare la più ampia capacità inquisitiva alla commissione (ed a questo scopo la norma sui poteri assunse rango costituzionale), e nel contempo la più vasta tutela ai soggetti sottoposti all'inchiesta »⁶². La tesi viene esposta in modo critico per l'atteggiamento dei costituenti, rivolti più a problemi di tipo legale-giudiziario che ai nuovi compiti dell'istituto parlamentare.

Ma se ci sembra giusto circoscrivere ai mezzi di prova ed alla tutela dei terzi l'equiparazione tra Commissioni d'inchiesta ed autorità giudiziaria, non pare che a ciò si limiti la norma costituzionale. La prima parte del medesimo secondo comma tante volte citato prescrive infatti che, nella formazione della Commissione, sia rispettata la proporzione dei vari gruppi parlamentari. Solo apparentemente questa è una disposizione organizzativa, senza nesso con i poteri della Commissione. In realtà è quella che ne definisce la natura. La composizione proporzionale di una Commissione è prescritta dalla Costituzione, oltre che in questo caso, solo quando l'organo minore ha poteri direttamente legislativi; quando cioè sostituisce in pieno nelle sue funzioni l'Assemblea. Ed altrettanto si verifica nell'ipotesi di inchiesta quando, anzi, la sostituzione dell'Assemblea con una Commissione è « necessaria »: la Costituzione non indica infatti altra modalità con cui procedere all'inchiesta. Per questi poteri del tutto particolari c'è la clausola di garanzia della rappresentanza proporzionale, cioè della specularità rispetto alla composizione del Parlamento e quindi all'equilibrio delle forze politiche nel paese.

In questo senso si può concordare con la Corte costituzionale che nel 1975 ha affermato che una Commissione d'inchiesta è il Parlamento. La definizione, in sé ormai scontata, ha importanti conseguenze. Ed alla luce della norma sulla natura della Commissione va letta la frase successiva su « poteri » e « limitazioni ». Si tratta di un limite estrinseco, da intendere nel senso che quando il Parlamento agisce in un settore di attività che non è quello suo principale deve fare riferimento alle norme dettate per gli organi che in tale settore operano abitualmente, per cui dispongono di una normativa adeguata a raggiungere il fine dell'inchiesta e a garantire i diritti dei terzi. Ma

l'organo resta parlamentare: e, quando esistano nella materia norme « parlamentari » applicabili, saranno esse a prevalere. Ci sembra questo il senso dell'affermazione della Corte che, in materia di pubblicità, principio fondamentale è quello dell'articolo 64, anche per le Commissioni d'inchiesta.

Da una parte viene esclusa la meccanica trasposizione delle norme valide per l'autorità giudiziaria: perché alcune sono riferite esclusivamente alla funzione giurisdizionale e non « trapiantabili » all'organo parlamentare di inchiesta⁶³, per altre sussiste il dubbio su quali, tra le diverse disposizioni valide per i differenti tipi di autorità giudiziaria siano in concreto applicabili alla Commissione⁶⁴; ma soprattutto perché per tutti quegli aspetti che non ineriscono alla ricerca delle prove o alla tutela dei terzi esistono norme, anche di rango costituzionale, che valgono per le attività parlamentari. E il principio generale in materia di pubblicità è tanto più valido per gli organi speciali che, essendo chiamati a sostituire l'Assemblea, sono circondati nella Costituzione da particolari garanzie.

Per le Commissioni d'inchiesta come per l'Assemblea, quindi, le sedute debbono essere pubbliche, salvo il diritto della Commissione stessa di riunirsi in segreto (e come logica conseguenza di imporre il segreto sui propri atti e documenti). Caduti in gran parte, come si è visto, i motivi « tecnici » che ostacolavano la pubblicità delle sedute, non vi dovrebbero essere più ostacoli ad una completa attuazione del principio costituzionale. E da questo punto di vista è difficile sottrarsi ad un giudizio critico non solo sulle leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta che fissano principi diversi (Sindona, Moro, commesse militari) dove la segretezza è imposta senza possibilità di deroga, ma anche sulle altre due più recenti leggi istitutive: quella dell'inchiesta P 2 che inverte i termini costituzionali (segretezza come regola, pubblicità su delibera della Commissione); e quella dell'inchiesta sul Belice che, come si è visto, pecca nel senso opposto, prevedendo un limite ulteriore per deliberare la seduta segreta (la maggioranza qualificata) che non pare conforme ad un diverso principio costituzionale. Il terzo comma dello stesso articolo 64 prevede infatti che le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento in seduta comune « non sono valide... se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale »⁶⁵. Né pare dubbio che la norma valga anche per le Commissioni d'inchiesta alla luce di quanto si è sinora detto sulla « sostituzione necessaria » di questi organi rispetto alle rispettive Assemblee.

È ben vero che esistono inchieste particolarmente delicate, che si svolgono su materie coperte da segreto di Stato; a questa categoria appartengono quasi tutte le inchieste più recenti. E la prassi si è orientata nel senso che « da un lato vi sono le inchieste che svolgono un'attività conoscitiva verso materie coperte dal segreto di Stato; dall'altro vi sono inchieste nelle quali le notizie e le informazioni non sono segrete, anzi dovrebbero essere pubblicizzate. Per le prime si stabilisce, in via eccezionale, la segretezza dei lavori; per le altre, invece, si sente la necessità di migliorare l'attuale pubblicità dei lavori parlamentari. Tale flessibilità su quanto avviene nella Commissione indica come occorra una certa gradualità sia nell'acquisire informazioni che nell'informare »⁶⁶. Ciò che è contestabile è che la scelta sia operata, una volta per tutte, dalla legge istitutiva. La norma costituzionale consente adeguata « flessibilità », dato che la Commissione può stabilire il segreto anche per tutte le proprie sedute. È la predeterminazione con legge che non consente alcuna « flessibilità »; e che, soprattutto, contrasta con la Costituzione.

La prassi, del resto, è in rapido mutamento: si è visto nei paragrafi precedenti che significativi, pur se limitati, passi avanti sono stati fatti proprio nel corso (o al termine) di inchieste le cui leggi istitutive apparivano categoricamente negative verso ogni forma di pubblicità. Un'ulteriore trasformazione, che porti ad una più completa « apertura » verso i mezzi di informazione ed i cittadini, abbisogna però di due condizioni: da una parte, dovrebbe arrestarsi la pericolosa tendenza a fare delle inchieste non strumenti di ricerca della verità nel « pubblico interesse » ma mezzi di lotta politica e personale. La preoccupazione per la tutela penale del segreto nelle leggi istitutive e lo stillicidio di « rivelazioni » nella prassi delle Commissioni sono sintomi ed insieme cause di questo spostamento dei fini delle inchieste, testimoniato del resto dal pullulare di relazioni di minoranza alla fine delle inchieste stesse. Non vi è un risultato unico dell'inchiesta, ma tante « verità » quanti sono i gruppi rappresentati nella Commissione. L'uso delle relazioni di minoranza non è in sé negativo; ma il loro proliferare (e per tutte le inchieste più recenti) dimostra che la stessa natura delle inchieste parlamentari ha subito negli ultimi anni dei mutamenti.

La seconda condizione è che migliori non solo il rapporto tra Parlamento e mezzi di informazione ma, più in generale, tra poteri pubblici e cittadini. « È ben difficile, infatti, che si affermi una prassi sull'effettiva pubblicità dei lavori svolti dalle Commissioni d'inchiesta

senza che avvengano cambiamenti tali da ottenere un diverso modo d'intendere la tematica dell'informazione nei suoi aspetti generali »⁶⁷.

In altri ordinamenti (e in condizioni di diversa influenza dei *mass media*) procedimenti analoghi alle inchieste parlamentari sono riusciti, attraverso la pubblicità garantita soprattutto dalla televisione, ad influenzare profondamente l'opinione pubblica. È il caso degli Stati Uniti, dove già l'attività della Commissione per le attività antiamericane, guidata nei primi anni '50 dal senatore Mc Carthy, ebbe larga eco per gli effetti della nascente televisione.

« Da allora, altre sedute furono teletrasmesse, ma nessuna comparabile a quelle della Commissione ristretta del Senato sul Watergate.

Rawley Saldich le definisce "una lezione nazionale di civismo. Durante la primavera e l'estate 1973, la televisione fornì a tutta la nazione la piattaforma per una discussione di teoria politica, sull'uso del potere in una democrazia".

Tutto il dibattito fu seguito avidamente dagli americani, nonostante i lunghi periodi di stanca delle sedute: addirittura furono allestite delle repliche per coloro che non potevano seguire la diretta; furono organizzati scambi tra i *networks* per poter coprire orari diversi. Gli stessi dirigenti TV erano stupiti che l'*audience* del Watergate facesse salire gli indici ai livelli delle *soap operas* (per il primo giorno, si toccò il tetto dei 47 milioni di famiglie in ascolto). I bambini ebbero assegnato l'incarico di seguire le trasmissioni, come compito di scuola. I sondaggi Gallup dimostrarono poi che la diretta televisiva aveva fornito un valido supporto alla crescita della stima pubblica nei confronti dell'intero Congresso »⁶⁸.

Proprio l'esperienza americana invita, d'altra parte, a considerare anche gli effetti negativi di un eccesso di pubblicità. Già si è ricordata l'opinione di Bentham: la pubblicità dei lavori parlamentari è elemento costitutivo della democrazia, ma bisogna evitare che essa divenga il mezzo per colpire ingiustamente un innocente o per castigare troppo duramente un colpevole. L'ammonimento è sempre valido: ma in un'epoca caratterizzata dalle comunicazioni di massa vanno trovate nuove garanzie per la tutela dei singoli. Il semplice tentativo di imporre un anacronistico segreto non serve né a tutelare gli innocenti né a coprire le malefatte dei colpevoli.