

Giuseppe Maggio

Resoconto stenografico ed altri strumenti di pubblicità nelle commissioni parlamentari d'inchiesta (*)

1 - Premessa; 2 - L'inchiesta e la funzione informativa del Parlamento; 3 - La pubblicità delle commissioni parlamentari d'inchiesta - Il segreto; 4 - Il resoconto stenografico; 5 - Gli altri strumenti di pubblicità; 6 - La recente esperienza; 7 - Le esigenze professionali per una scelta di comunicazione istituzionale.

1 - *Premessa*

Sulle commissioni parlamentari d'inchiesta esiste un'ampia letteratura scientifica relativa ad una serie di questioni giuridiche estremamente delicate in quanto riguardanti, da un lato, le prerogative parlamentari e, dall'altro lato, la tutela dei diritti del cittadino. Ad esse si accennerà soltanto incidentalmente nel presente lavoro, che intende invece compiere una ricognizione sulle modalità con le quali si è data concreta attuazione nella sede dell'inchiesta al principio costituzionale di pubblicità dell'attività nelle Assemblee parlamentari. L'attenzione è dunque concentrata sugli strumenti posti in essere affinché quanto avviene in una specifica sede parlamentare venga reso di pubblico dominio, da un punto di vista non soltanto teorico (la dottrina tradizionale ravvisa nella redazione degli atti parlamentari la «teorica» possibilità della conoscibilità, ed in questo senso la realizzazione del principio di pubblicità) ma anche pratico: lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione offre infatti nuove opportunità di divulgazione e diffusione di quanto avviene nel chiuso delle Aule parlamentari, per cui non è più possibile trincerarsi dietro il vincolo dei limiti logistici e strutturali per giustificare un'insufficiente trasparenza. Permangono tuttavia limiti di diversa natura all'effettiva espansione degli strumenti di pubblicità, limiti che appaiono di particolare evidenza nel caso delle commissioni parlamentari d'inchiesta, per l'incrociarsi di contestuali esigenze talvolta confliggenti: quella di assicu-

(*) Vedi nota a p. 75.

rare un opportuno regime di pubblicità su quanto viene emergendo nel corso di un'inchiesta parlamentare e quella di non intaccare il sistema di garanzie poste dalla Costituzione a tutela e difesa di diritti fondamentali del cittadino. Il tema della pubblicità viene quindi strettamente correlato, nell'ambito di questo lavoro, non soltanto a quello dell'informazione (quanto è pubblico può essere oggetto di informazione, anche se le relative responsabilità spettano al sistema dei *mass media*) ma soprattutto a quello della comunicazione istituzionale (ambito nel quale sono invece le pubbliche istituzioni, e fra esse in particolare quelle rappresentative, a dover compiere le proprie scelte).

La sede delle commissioni parlamentari d'inchiesta offre numerosi spunti con riferimento a questi ampi temi: ad alcuni di essi si accennerà, senza alcuna pretesa di esaustività, partendo da un antico ma indispensabile strumento di pubblicità, il resoconto stenografico delle sedute, per giungere a più moderne tecnologie della comunicazione, già consolidate o in fase di avvio presso le Camere. L'analisi ha carattere sostanzialmente empirico, sebbene necessariamente fondata sulle sotto-stanti tematiche giuridiche di cui occorre ancora sottolineare il rilievo e la particolare delicatezza.

2 - *L'inchiesta e la funzione informativa del Parlamento*

Il potere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse viene in genere considerato connaturato ed implicito per le Camere, in relazione alle loro funzioni istituzionali: secondo la più autorevole dottrina, il negarlo equivarrebbe infatti a depotenziare l'indipendenza di svolgimento delle stesse funzioni parlamentari classiche (la legislazione, l'indirizzo, il controllo) ⁽¹⁾. Tuttavia la previsione sul piano costituzionale, per le commissioni parlamentari d'inchiesta, degli stessi poteri e delle stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria tende, da un lato, a rendere massimamente incisiva la capacità ispettiva delle Camere, dall'altro ad assicurare che ogni cittadino, di fronte al potere politico inquirente, si trovi in condizioni di garanzia delle proprie libertà costituzionali uguali a quelle di cui gode di fronte a qualsiasi giudice.

La ricostruzione dottrina dei fondamenti del potere d'inchiesta è ricca di contributi: esso viene considerato, dai diversi autori, quale istituto di controllo politico ⁽²⁾, potere strumentale rispetto agli altri poteri ⁽³⁾, strumento di governo della maggioranza ⁽⁴⁾, attività propria della funzione parlamentare di garanzia costituzionale ⁽⁵⁾.

Troppo lunga sarebbe, comunque, soltanto la citazione dei diversi contributi dottrinari sulla materia. Nell'ambito del presente lavoro, con il quale si intende indagare sui modi in cui l'attività di una commissione parlamentare d'inchiesta viene resa pubblica, o addirittura riesce a coinvolgere il mondo dell'informazione e quindi l'opinione pubblica, risulta invece di particolare interesse la dottrina che inserisce l'inchiesta parlamentare nell'ambito di una specifica ed autonoma funzione conoscitiva (6). Non si tratta peraltro di una interpretazione recente dell'istituto dell'inchiesta parlamentare, in quanto fin dal secolo scorso anche nella dottrina giuridica di altri paesi europei si è configurata un'autonoma *informing function* del Parlamento (7). Il riferimento è, in sostanza, ai molteplici strumenti informativi che trovano nei regolamenti parlamentari le loro modalità di esplicazione, rispetto ai quali la previsione dell'inchiesta parlamentare dell'articolo 82 della Costituzione appare come «parte emergente dell'iceberg costituito dall'attività conoscitiva delle Camere considerata nel suo insieme» (8).

Questa tesi sembra infatti valorizzare proprio il diritto all'informazione del Parlamento e nel contempo la sua capacità a divulgare informazioni, aspetti questi che appaiono di particolare rilevanza per chi si voglia occupare, con riferimento specifico alle commissioni d'inchiesta, dei modi in cui l'istituzione parlamentare può vitalizzare e migliorare il dialogo ed il rapporto con i cittadini. Va peraltro ricordato che l'ipotesi di un'autonoma funzione conoscitiva viene prospettata nell'ambito di una ricostruzione relativa al controllo parlamentare sull'esecutivo, in quanto tendente ad esaltare la piena autonomia funzionale nell'attività di informarsi e di informare, indispensabile per realizzare il primato delle Assemblee rappresentative sugli altri organi costituzionali. Da questo punto di vista, è stato infatti messo in luce «l'instaurarsi di un peculiare rapporto informativo tra gli organi d'inchiesta e la pubblica opinione» (9), in particolare evidenza nell'esperienza degli Stati Uniti, dove le inchieste del Congresso americano vengono seguite sui canali televisivi da milioni di cittadini (può ricordarsi fra tutti il caso Watergate) (10). Se al riguardo si può porre l'accento sul possibile emergere, nell'ambito di una sede politica, di verità di parte, nel contempo vi è stato chi ne ha sottolineato «l'attendibilità e l'obiettività degli accertamenti» (11), anche in relazione all'affermarsi di «maggioranze non rispondenti alla formula di Governo, temporalmente contingenti e limitate materialmente all'oggetto dell'inchiesta» (12).

Sempre con riferimento allo specifico ambito del presente lavoro, è inoltre interessante ricordare quanto nota il Manzella con riferimento al fondamento del potere ispettivo del Parlamento, di cui l'inchiesta rap-

presenta lo strumento più incisivo: tale fondamento risiederebbe infatti nello stesso articolo 1 della Costituzione, cioè nel principio della sovranità popolare, cui peraltro si collega anche quello della pubblicità delle sedute e dei lavori delle Camere. Occorre infatti che «il popolo sovrano possa vedere e sapere quel che accade dentro la sfera di potere pubblico di cui non ha esercizio diretto» ⁽¹³⁾.

3 - La pubblicità delle commissioni parlamentari d'inchiesta

Le questioni relative alla pubblicità delle sedute e dei lavori parlamentari presentano problemi ed aspetti specifici nel caso delle commissioni d'inchiesta. Se da un lato è particolarmente avvertita l'esigenza che la loro attività si svolga «in pubblico: innanzi o tra quel popolo che le Camere rappresentano e che sempre è idealmente presente nel Parlamento che lo rispecchia» ⁽¹⁴⁾, dall'altro lato il ricorso al segreto può essere più frequente rispetto ad altre attività parlamentari, in ragione del perseguimento delle stesse finalità dell'inchiesta, o del rispetto di vincoli ordinamentali (è il caso delle diverse fattispecie di segreto previste dalle norme vigenti).

D'altro canto, è con lo strumento dell'inchiesta che il Parlamento tende a far luce su situazioni, o talvolta addirittura «misteri» (è il caso dell'incidente occorso al Dc-9 Itavia nei cieli di Ustica, sul quale ha indagato la commissione stragi) che sono all'attenzione, in genere con una particolare drammaticità ed urgenza, dell'opinione pubblica. Quest'ultima può dunque a ragione considerarsi naturale destinataria dell'attività di approfondimento conoscitivo che viene svolta nelle aule delle commissioni d'inchiesta. Il principio della pubblicità ha infatti rappresentato un costante punto di riferimento sin dagli albori dell'istituto ⁽¹⁵⁾; tuttavia la strada percorsa per la sua concreta esplicazione è stata lunga, né probabilmente può ritenersi del tutto compiuta, dato che, fra l'altro, nuovi sviluppi possono attendersi dall'evoluzione tecnologica dei mezzi di comunicazione sociale.

Il favore per la pubblicità dei lavori e delle sedute delle commissioni d'inchiesta può essere dedotto dalle stesse fonti di rango costituzionale, che tuttavia tacciono con riferimento allo specifico problema ⁽¹⁶⁾. Le norme in Costituzione cui si può dunque fare riferimento sono: l'articolo 64, secondo comma, che stabilisce il principio generale della pubblicità delle sedute (con la contemporanea possibilità, tuttavia, di deliberare la seduta segreta); l'articolo 72, terzo comma, che rinvia ai regolamenti la determinazione delle forme di pubblicità dei lavori delle commissioni;

l'articolo 82, che inquadra la disciplina delle inchieste parlamentari, delineando il cosiddetto parallelismo con quelle dell'autorità giudiziaria. La ricerca delle fonti normative che disciplinano la materia si sposta quindi sulle deliberazioni monocamerale e sulle leggi istitutive delle diverse commissioni per quanto riguarda le linee generali e sui loro regolamenti interni per quanto attiene ai diversi strumenti di pubblicità. Va comunque evidenziato che il principio di pubblicità delle sedute delle Camere, ribadito all'articolo 64 della Costituzione sulla scorta di una lunga tradizione storica, in quanto insito nel concetto stesso di assemblea parlamentare e di sovranità popolare ⁽¹⁷⁾, rimane un polo di attrazione fondamentale, anche in relazione all'attività delle commissioni d'inchiesta, benché subisca interpretazioni ed applicazioni diversificate nella storia delle inchieste parlamentari.

Per le inchieste in epoca statutaria e per quelle in età repubblicana, sino al momento in cui matura una definitiva svolta da questo punto di vista ⁽¹⁸⁾, la pubblicità rimane scarsa durante l'attività, ma si considera garantita con la pubblicazione, al termine dei lavori, degli atti e dei documenti raccolti che accompagnano le relazioni conclusive. I resoconti stenografici vengono redatti per fini interni, hanno natura riservata e possono essere divulgati solo dopo che la commissione d'inchiesta ne abbia espressamente deciso la pubblicazione in allegato alla relazione (dunque, in sostanza, al termine dell'inchiesta). Per inchieste come quelle svolte nelle prime due legislature repubblicane ⁽¹⁹⁾, che trovavano la loro fonte in strumenti non legislativi quali la proposta di inchiesta parlamentare o la mozione, in quanto tendenti a far luce su fenomeni sociali complessi con il fine di provvedere a predisporre adeguati strumenti, anche legislativi, non si pongono particolari problemi quanto alla pubblicità dei lavori. Secondo la tradizionale classificazione, effettuata in base all'elemento finalistico, si tratta infatti di inchieste legislative (utili cioè all'esercizio della funzione legislativa) piuttosto che di inchieste politiche o di controllo (tendenti all'accertamento di responsabilità politiche ed amministrative). La disciplina della pubblicità rientra pertanto in quella generale dettata dai regolamenti parlamentari. Nella III legislatura si verifica invece «la prima comparsa, nell'età repubblicana, ed al tempo stesso l'esplosione, delle inchieste politiche e di controllo» ⁽²⁰⁾, che si accompagnano all'affermazione del modello dell'inchiesta bicamerale istituita per legge ⁽²¹⁾. L'utilizzazione dello strumento legislativo avrebbe potuto rappresentare un'occasione per disciplinare, fra l'altro, la pubblicità dei lavori, ma proprio la natura di queste inchieste politiche e di controllo, che si avviano verso il modello definito paragiudiziario che seguirà

nelle successive legislature, impedisce passi in avanti da questo punto di vista ⁽²²⁾. Il legislatore tenderà anzi ad inserire, a partire dalla III legislatura e per un lungo periodo, che giunge fino ai nostri giorni, norme di particolare cautela con riferimento al regime di pubblicità, come l'obbligo per i componenti ed i collaboratori della commissione d'inchiesta ad osservare il segreto a norma degli articoli 230 e 307 dell'allora vigente codice di procedura penale (si trattava del segreto relativo ad atti di polizia giudiziaria e di quello istruttorio), o la previsione che la violazione del segreto sia punita a norma dell'articolo 326 del codice penale (rivelazione ed utilizzazione del segreto d'ufficio). Questo tipo di obbligo per i componenti e per i collaboratori è peraltro tuttora previsto, ma — va sottolineata la differenza — soltanto limitatamente agli atti ed ai documenti che la commissione abbia stabilito non dover essere divulgati ⁽²³⁾.

Nelle successive legislature, comincia ad essere scalfito il principio generale della segretezza nel corso delle inchieste, per le crescenti esigenze di una pubblicità ufficiale dei lavori rispetto alle comunque frequenti (e naturalmente talvolta interessate) indiscrezioni che filtrano dalle aule delle commissioni d'inchiesta. Durante la V legislatura, è la commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia la prima a dotarsi di un Regolamento interno che affronta anche il problema della pubblicità, prevedendo che essa venga assicurata nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*. Per le successive commissioni d'inchiesta, si prevede la pubblicazione di resoconti sommari delle sedute con l'indicazione degli argomenti trattati, degli interventi e delle decisioni adottate, ma anche l'ammissione della stampa a seguire in separati locali, attraverso impianti audiovisivi, le audizioni (è un passo coraggioso giacché, mentre la pubblicazione di un resoconto sui lavori può essere decisa a posteriori, la ripresa audiovisiva comporta una pubblicità immediata della seduta). Da allora, il convincimento favorevole alla pubblicità è andato crescendo ed attualmente la pubblicità delle sedute delle commissioni d'inchiesta viene costantemente assicurata mediante i sintetici comunicati riportati nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, i resoconti stenografici (spesso pubblicati in edizione non definitiva anche il giorno successivo a quello di seduta) e l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso per la stampa ed il pubblico. La segretezza dei lavori rappresenta pertanto un'eccezione, la cui opportunità è comunque valutata dalla commissione nella sua autonomia: nella massima parte dei casi, vi si ricorre quando la materia oggetto delle audizioni o delle discussioni è oggetto di procedimenti giudiziari in svolgimento, in particolare qualora essi si trovino in fasi coperte da segreto.

– *Il segreto*. Pochi cenni saranno dedicati in questa sede ad uno dei problemi più complessi e dibattuti, per i molteplici aspetti che presenta, relativamente all'attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta. Quello del segreto opponibile alla commissione da parte di autorità pubbliche e soggetti privati, ovvero opponibile dalla commissione in particolare nei confronti dell'autorità giudiziaria è infatti problema che attiene alla forza ed alla capacità inquirente della commissione, ma che sarà stato in qualche modo risolto nel momento in cui si porrà invece quello — qui affrontato — delle modalità con cui dare visibilità a quanto si sia deciso essere destinato ad un regime di pubblicità.

La relativa decisione sembra dover essere nella piena disponibilità della commissione, con i soli limiti, da un lato, dell'obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria nel caso in cui si abbia una notizia di reato (articoli 331 del codice di procedura penale e 361 del codice penale) e, dall'altro lato, dell'obbligo di segreto per gli atti ed i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari. Questa almeno appare la tesi prevalente, che trova concreta attuazione nella disciplina e nella prassi delle ultime commissioni parlamentari d'inchiesta, in accordo con i principi enunciati nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 231 del 1975. In base ad essa, in relazione al fine politico ed agli strumenti propri dell'inchiesta parlamentare, ciascuna commissione d'inchiesta può opporre un tipo di segreto definito funzionale (in quanto collegato ai fini dell'adempimento delle proprie funzioni) alla stessa autorità giudiziaria.

Le argomentazioni della Corte si fondano sull'ampia autonomia ed indipendenza di cui godono le commissioni, anche nei confronti delle stesse Camere, che necessariamente sostituiscono per lo svolgimento delle inchieste ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione. Potendosi quindi configurare le commissioni come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta, esse hanno la facoltà di organizzare i propri lavori, anche stabilendo il segreto sulle attività svolte. La Corte sottolinea inoltre la differente natura dell'attività di inchiesta parlamentare da quella dell'autorità giudiziaria, la prima tendente a far luce su fenomeni di pubblico interesse eventualmente per porvi rimedio con interventi legislativi, la seconda istituzionalmente incaricata dell'applicazione del diritto al caso singolo. Di conseguenza, occupandosi l'organo parlamentare di elaborare conclusioni di carattere politico, che non richiedono le circostanziate dimostrazioni necessarie nel caso in cui si debbano accertare, per esempio, responsabilità penali sul piano giudiziario, è naturale che tra le acquisizioni della commissione possano «trovar posto anche stati d'animo

e convincimenti diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza, da chi, per la sua particolare esperienza o per l'ufficio ricoperto, sia meglio in grado di averne diretta notizia»⁽²⁴⁾. Ne consegue l'esigenza delle commissioni di mantenere il riserbo su questi elementi e di tutelarne la fonte, quindi di opporre anche all'autorità giudiziaria un segreto qualificato come funzionale «di cui spetta alle commissioni medesime determinare la necessità ed i limiti»⁽²⁵⁾.

Un diverso indirizzo emerge invece da quelle leggi istitutive di commissioni d'inchiesta (la prima è la legge n. 172 del 1988, istitutiva della commissione d'inchiesta sulle stragi e sul terrorismo) che, valorizzando in senso biunivoco il cosiddetto parallelismo di poteri tra autorità giudiziaria e commissioni parlamentari d'inchiesta, hanno riconosciuto il potere di superare il segreto di carattere funzionale, su richiesta sia dell'autorità giudiziaria sia della commissione d'inchiesta istituita. In tal modo, però, «con una specie di gioco di scatole cinesi si rende l'ultima commissione in ordine di tempo domina assoluta del regime di conoscibilità degli atti propri ma anche *ratione materiae* di altre commissioni»⁽²⁶⁾. Va tuttavia notato che l'orientamento più recente, emerso con l'ultima legge istitutiva della commissione parlamentare d'inchiesta sulla mafia (legge 11 ottobre 1996, n. 509) è in senso inverso, non prevedendo la possibilità di superare il segreto funzionale delle commissioni parlamentari d'inchiesta e pertanto riconoscendone l'opportunità⁽²⁷⁾.

Su altro versante si pongono invece le questioni relative al segreto opponibile alle commissioni parlamentari d'inchiesta, quindi al loro potere di pretendere da altre autorità pubbliche (autorità giudiziaria, Governo, enti pubblici) o soggetti privati che svolgano una professione disciplinata da norme giuspubblicistiche la rivelazione di notizie che essi giudichino vincolate da segreto. Al riguardo, è prevalente l'orientamento che tende a considerare non superabile il principio del parallelismo con l'autorità giudiziaria desumibile dall'articolo 82 della Costituzione, per il quale le commissioni d'inchiesta incontrano gli stessi limiti dell'autorità giudiziaria quanto alle fattispecie dei segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario, oltre che per quanto riguarda l'opponibilità del segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato: negli atti istitutivi si prevede quindi in genere l'applicazione delle norme in vigore sulla materia. Tuttavia, ha lunga tradizione anche l'argomento contrario fondato sull'impossibilità per la commissione di raggiungere i propri fini di interesse pubblico a fronte dell'opposizione del segreto, in particolare di Stato⁽²⁸⁾; nelle più recenti leggi istitutive della commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia (la n. 430 del 1994 e la n. 509

del 1996) viene recepito tale tipo di orientamento prevedendosi che «In nessun caso per i fatti di mafia, camorra e di altre associazioni criminali similari, costituendo essi fatti eversivi dell'ordine costituzionale, può essere opposto il segreto di Stato».

4 - *Il resoconto stenografico*

Tradizionali strumenti della cosiddetta pubblicità cartolare delle sedute parlamentari sono i resoconti, distinti in sommari e stenografici: mentre i primi consistono in una sintesi libera ed immediata degli interventi e dei lavori, i secondi contengono il testo integrale dei discorsi pronunciati ed anche una rappresentazione di quanto avvenuto nel corso delle sedute (gesti, espressioni non verbali, comportamenti). La loro utilità ai fini dei lavori di una commissione parlamentare d'inchiesta è evidente: essi costituiscono infatti una parte fondamentale, spesso preponderante, della documentazione acquisita. Il metodo di lavoro della commissione consiste infatti nella raccolta del materiale prodotto da soggetti istituzionali e privati che abbiano specifiche competenze e conoscenze sulla materia indagata, nonché su una serie di audizioni, libere o testimoniali, ritenute utili per l'inchiesta, la cui completa documentazione è assicurata appunto dalla resocontazione stenografica. Quest'ultima, dunque, oltretutto rispondere alle esigenze di pubblicità, almeno da un punto di vista documentale, o cartolare, è un fondamentale strumento di lavoro ai fini della predisposizione delle relazioni finali.

La fonte normativa che disciplina l'impiego del resoconto stenografico è il Regolamento interno di ciascuna commissione. Le leggi — o le delibere monocamerale — istitutive contengono norme relative al regime di pubblicità in generale, considerato ordinario sulla base dei principi ordinamentali (vedi gli articoli 64, 72 comma 3 e 82 della Costituzione), anche se viene comunque sempre espressamente ribadita la possibilità per la commissione di disporre diversamente, e dunque di tenere seduta segreta.

Per quanto riguarda la materiale stesura del resoconto stenografico delle sedute di commissione di competenza degli uffici della Camera (le commissioni bicamerali presiedute da un deputato o quelle monocamerale), ne è incaricato un ufficio del Servizio stenografia; i lavori di ciascuna commissione d'inchiesta vengono seguiti da un funzionario detto interfaccia che coordina il lavoro dei colleghi ed opera in stretto contatto con la segreteria della commissione. Al Senato, l'organizzazione

relativa al resoconto stenografico ha caratteristiche leggermente differenti, in particolare in relazione al fatto che la revisione e pubblicazione del resoconto avviene a cura della segreteria di ciascuna commissione. Alla redazione dei resoconti stenografici delle commissioni d'inchiesta viene dedicata una cura particolare, per la delicatezza collegata ad uno strumento che dà pubblicità a quanto viene detto in audizioni e sedute nelle quali non di rado emergono elementi che possono avere risvolti giudiziari; di conseguenza, mentre in via ordinaria, la resocontazione stenografica viene interpretata come strumento per rendere leggibile quanto avviene ed è detto nelle aule parlamentari, per cui comporta spesso interventi lessicali e sintattici, a causa delle diversità esistenti fra comunicazione orale e scritta, nel caso delle commissioni d'inchiesta si presta una particolare attenzione alla testualità, riportando con precisione estrema quanto viene detto nei momenti più delicati, per esempio, dell'audizione di un testimone ed eventualmente lasciando spazio a più incisivi interventi, che rispettino comunque e sempre la sostanza ed il contenuto dei discorsi, nei casi in cui si tratti di interventi di carattere più generale e politico ⁽²⁹⁾.

Nel caso delle audizioni libere, si sottopongono agli auditi (qualora essi stessi li richiedano) i resoconti stenografici dei loro interventi, in bozza o in edizione non definitiva, affinché si possano eventualmente apportare correzioni. In caso di audizioni testimoniali, il resoconto stenografico delle deposizioni è sottoposto ai testimoni perché lo sottoscrivano e delle eventuali richieste di rettifica è fatta menzione in calce; di esse il presidente informa i membri della commissione per gli opportuni provvedimenti.

Essendo dunque il resoconto stenografico uno strumento materiale di pubblicità, cioè un atto capace di assicurare la conoscenza o per lo meno la conoscibilità di quanto è stato detto ed è avvenuto nel corso delle sedute di commissione, ci si può domandare se esso abbia al contempo le caratteristiche di uno strumento di informazione. La domanda è giustificata fra l'altro dalla frequente assimilazione dei concetti di pubblicità dei lavori e di informazione parlamentare, rinvenibile sia in dottrina ⁽³⁰⁾, sia nelle circolari presidenziali ⁽³¹⁾. La risposta al quesito dipende naturalmente dall'accezione che si dà al termine informazione; se generale, con riferimento alla capacità di mettere al corrente rispetto a determinati atti ed eventi, o più specifica, attinente quindi alla capacità di dare notizie che possano essere inserite nei circuiti dei *mass-media*. In senso lato, indubbiamente il resoconto stenografico fornisce una serie di elementi informativi ma, per le sue caratteristiche di completezza, probabilmente

non può essere considerato adatto alla diffusione nell'opinione pubblica delle risultanze di un'inchiesta parlamentare; è tuttavia evidente che la possibilità di consultare una documentazione completa, nel corso di un'inchiesta o al suo termine, rappresenta una garanzia di democraticità: l'obiettiva documentazione fornita dalla resocontazione stenografica delle sedute delle commissioni d'inchiesta consente a cittadini, operatori della politica e del diritto, associazioni di avere a disposizione il materiale acquisito nel corso di un'attività pubblica di approfondimento su tematiche e avvenimenti di particolare interesse per la società e per l'opinione pubblica.

5 - Gli altri strumenti di pubblicità

Con riferimento all'attività delle commissioni d'inchiesta, le possibilità più ampie di consultazione non soltanto degli atti relativi ai suoi lavori ma anche di tutta la documentazione raccolta sono offerte dall'Archivio storico della Camera di riferimento ⁽³²⁾: è in questa sede che vengono versati i cosiddetti fondi archivistici, che comprendono per esempio anche registrazioni fonetiche e videocassette ⁽³³⁾. I fondi delle commissioni parlamentari d'inchiesta, pertanto, pur non potendo classificarsi come strumenti di pubblicità (in quanto essenzialmente destinati ai fini di documentazione e di studio propri degli strumenti archivistici), in realtà offrono comunque l'informazione più completa in ordine alle inchieste svolte; hanno tuttavia il limite, dal punto di vista della pubblicità, di essere resi disponibili in genere con un certo ritardo rispetto alla conclusione dei lavori a causa degli adempimenti dei cosiddetti uffici stralcio, incaricati di dare attuazione alle deliberazioni finali delle commissioni sui criteri di pubblicazione degli atti ⁽³⁴⁾. I documenti sono tutti consultabili ad eccezione di quelli concernenti vicende private non pertinenti all'oggetto dell'inchiesta e di quelli riservati o segreti (per 70 e 40 anni, rispettivamente): a questo riguardo, va notato che essi conservano l'originaria classificazione di riservatezza o segretezza loro attribuita dalla deliberazione sui criteri di pubblicazione degli atti adottata dalla commissione d'inchiesta al termine dei suoi lavori; tuttavia l'Ufficio di Presidenza della Camera può autorizzarne la consultazione prima della scadenza di tali termini.

Se l'importanza della fonte archivistica attiene soprattutto alla ricerca storiografica ⁽³⁵⁾, può essere osservato che, nonostante il ritardo, a volte di qualche anno, con il quale i fondi delle commissioni d'inchiesta vengono versati, spesso essi rivestono carattere di indubbia attualità, e

dunque hanno un rilievo anche riguardo alle questioni della pubblicità parlamentare in quanto consentono di porre a disposizione della pubblica opinione il risultato dell'attività di un organo parlamentare.

Esistono, però, come già accennato, esigenze più strettamente informative, cui le istituzioni parlamentari e gli operatori della stampa fanno fronte con una molteplicità di strumenti, alcuni dei quali suscettibili di evoluzioni nel breve termine in relazione allo sviluppo delle tecnologie della comunicazione. Per quanto riguarda gli strumenti posti in essere dalle amministrazioni parlamentari, si è già accennato alle capacità di documentazione ma anche ai limiti informativi dei resoconti stenografici; analoghe considerazioni valgono per i resoconti sommari, che grazie alla loro sinteticità offrono la possibilità di una più rapida consultazione e tuttavia sono anch'essi redatti con finalità di pubblicità ufficiale dei lavori, non propriamente informative per il pubblico. Inoltre la loro utilizzazione giornalistica è limitata dal fatto che essi vengono pubblicati in genere il giorno successivo alla seduta, quindi con un notevole ritardo rispetto al verificarsi dell'evento che il giornalista deve riferire, per cui sono in genere inutilizzabili dalla stampa quotidiana ⁽³⁶⁾.

L'altro tradizionale strumento della pubblicità dei lavori, cioè la presenza del pubblico e della stampa nelle apposite tribune, è riferibile ai soli lavori dell'Assemblea, in considerazione di motivazioni logistiche; tuttavia, le modifiche regolamentari del 1971 hanno previsto la possibilità, oltre che di trasmissioni televisive dirette delle sedute dell'Assemblea, anche di trasmissioni televisive a circuito chiuso delle sedute delle commissioni. Nel caso delle commissioni parlamentari d'inchiesta, sono i regolamenti interni che normalmente prevedono la possibilità per la stampa e per il pubblico di seguire i lavori in separati locali attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso, salvo nel caso in cui la commissione abbia deciso di riunirsi in seduta segreta. La ripresa audiovisiva a circolazione interna costituisce uno strumento di pubblicità molto importante per le sue potenzialità informative: la stampa ha infatti modo di seguire le sedute delle commissioni d'inchiesta e, considerata la notizia-bilità generalmente più alta delle inchieste rispetto ai normali lavori legislativi, può darne conto all'opinione pubblica secondo canali comunicativi a ben più vasto raggio rispetto a quelli rappresentati dalla limitata circolazione dei resoconti parlamentari. È inoltre importante che per questo canale si offra alla stampa una fonte obiettiva rispetto a quelle personali, od ufficiose, cui essa tende generalmente a ricorrere, secondo l'analisi sociologica che ha approfondito il comportamento della stampa parlamentare ⁽³⁷⁾.

Gli strumenti di pubblicità diretta rappresentano dunque una fonte primaria, cioè diretta, di informazione, rispetto alla fonte cui invece il giornalismo parlamentare e politico fa più spesso ricorso per quanto attiene ai lavori parlamentari: la fonte secondaria costituita dai dispacci di agenzia. Soltanto le agenzie di stampa, infatti, dispongono di giornalisti che si occupano quasi esclusivamente di seguire le sedute e di consultare gli atti parlamentari, per cui è ad esse che spetta un fondamentale compito di selezione dei fatti parlamentari che diventano notizie immesse nel circuito dei *mass-media*. Va rilevata allora la delicatezza della questione, se può essere condiviso che «l'arbitrio, la parzialità o anche la faziosità del giornalista non risiedono prevalentemente nel commento, ma nella scelta della notizia, nell'attribuzione o meno ad un evento della dignità di notizia e del conseguente rilievo informativo»⁽³⁸⁾.

Uno strumento da considerarsi oltre che di pubblicità anche di informazione, in quanto basato su notizie di carattere sostanziale più che di tipo procedurale, è rappresentato dalle pagine di Televideo-RAI a cura delle Camere. Su queste pagine, redatte attraverso una trasposizione semiautomatica dai sistemi informatici delle Camere a quelli della RAI di testi (essenzialmente brevi resoconti delle commissioni parlamentari e sintetico resoconto dell'Assemblea), attualmente non vi sono spazi dedicati alle commissioni d'inchiesta: si tratta di una lacuna probabilmente da colmare, in quanto fra l'altro, considerata l'estrema sinteticità dei comunicati, non si pongono per questo strumento problemi eventualmente collegati a una non desiderata, o non ponderata, pubblicità degli atti.

Recentemente (l'Ufficio di Presidenza della Camera ne è stato informato il 17 settembre 1996), nell'ambito delle iniziative di informazione e comunicazione, si è prevista l'attivazione di una *home page* sulla rete telematica di Internet, perché sia possibile a tutti coloro che accedono alla rete avere informazioni sulla composizione, le strutture ed il funzionamento dell'istituzione. Per le commissioni di inchiesta, invece, esisteva già un'interessante anticipazione rappresentata dalla diffusione su Internet dei resoconti stenografici di sedute della commissione parlamentare antimafia nella XI e XII legislatura (di cui naturalmente la commissione avesse già stabilito la pubblicità) a cura di un'associazione privata, Liber Liber. Può dunque ipotizzarsi un'ampliamento della presenza delle Camere sulla super-rete che, interconnettendo oltre 40 milioni di computer nel mondo, consente effettivamente un'amplissima circolazione di informazioni di pubblico interesse, come quelle relative all'attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta: una circolazione in-

dubbiamente più vasta ed agevole rispetto a quella consentita attraverso i tradizionali strumenti di accesso agli archivi.

Più in generale, lo sviluppo delle tecnologie della comunicazione potrà offrire nuove possibilità di partecipazione, che potrebbero addirittura configurare una nuova forma di democrazia elettronica. Senza sconfinare nel futuribile, vanno però tenute presenti le esigenze di una maggiore trasparenza ed informazione, rimaste finora insoddisfatte dai tradizionali strumenti di pubblicità ⁽³⁹⁾: il relativo dibattito ha riguardato soprattutto le attività sia legislative sia ispettive (a quest'ultimo riguardo, un particolare rilievo è stato assegnato alla trasmissione televisiva, differita o in diretta, del cosiddetto *question time*), rispetto alle quali sono state frequentemente lamentate le carenze dell'informazione parlamentare. Le commissioni d'inchiesta rappresentano anche da questo punto di vista una realtà specifica rispetto alla generalità delle attività parlamentari, in quanto offrono frequentemente quella merce di cui il mondo dell'informazione giornalistica è alla continua ricerca: la notizia, cioè il fatto, in campo politico spesso la dichiarazione, che per la sua singolarità, o novità, sia in grado di attrarre l'attenzione e di interessare il lettore dei giornali o il telespettatore. Anche nel caso delle commissioni d'inchiesta, però, il mondo giornalistico opera sulla base di meccanismi che spesso non sono in grado di soddisfare le esigenze di un'informazione obiettiva ed integrale dell'istituzione da un lato, dei cittadini dall'altro ⁽⁴⁰⁾.

Con riferimento ad una specifica attività in campo informativo, va segnalato per le commissioni d'inchiesta il ricorso, più frequente rispetto ad altre sedi, agli strumenti del comunicato-stampa e della conferenza-stampa, utilizzati in particolare in occasioni (come le missioni fuori sede di delegazioni delle commissioni) in cui non sia possibile assicurare l'ordinaria pubblicità dei lavori, oppure in fasi giudicate di maggiore rilevanza come la presentazione e la discussione delle relazioni conclusive.

6 - *La recente esperienza*

Per quanto riguarda l'esperienza recente, si farà riferimento all'ultima legislatura prima di quella in corso, la XII, durante la quale, nonostante la sua breve durata a causa dell'interruzione anticipata (dall'aprile 1994 al maggio 1996), l'attività di inchiesta parlamentare è stata intensa. Hanno infatti operato le commissioni bicamerali d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi; sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali simi-

lari; sull'attuazione della politica di cooperazione con i paesi in via di sviluppo; sull'azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA). Quelle monocamerali del Senato hanno riguardato il fenomeno del cosiddetto caporalato; le strutture sanitarie; il problema dei rifiuti e le attività poste in essere in materia dalle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche. Quelle monocamerali della Camera hanno indagato sulla vicenda dell'ACNA di Cengio; sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse. Molte altre, inoltre, sono state proposte (soltanto alla Camera circa 50, per indagare su condizione femminile, immigrazione, assunzioni alla RAI, lavoro nero e minorile, eccetera) ad indicare l'interesse del Parlamento per le potenzialità informative di questo tipo di attività.

Quanto al regime della pubblicità dei lavori, in mancanza di norme a livello costituzionale o legislativo di carattere generale, sulle quali pure si potrebbe eventualmente riflettere ⁽⁴¹⁾, l'analisi delle fonti in materia, costituite dalle deliberazioni monocamerali e dalle leggi istitutive delle singole commissioni, indica un indirizzo di fondo indubbiamente orientato alla pubblicità e tuttavia attento alle particolari esigenze di riservatezza o di segretezza delle inchieste. Nelle leggi istitutive delle commissioni d'inchiesta sulla cooperazione con i paesi in via di sviluppo e sull'AIMA si prevede espressamente: «Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente»; negli altri casi, si considera in qualche modo scontato il regime di pubblicità e si prevede soltanto che «Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta». La differenza fra i due tipi di formulazione è probabilmente un dato soltanto formale, nel qual caso sarebbe buona norma di tecnica legislativa utilizzare la medesima formula per indicare lo stesso concetto; può però interpretarsi anche come una sfumatura attraverso la quale, con la prima formulazione, si tende ad esaltare l'esigenza della pubblicità, con la seconda, tenute presenti le finalità dell'inchiesta, si preferisce evitare sul piano istitutivo una dichiarazione tanto esplicita ed anzi ribadire la possibilità della segretezza.

In sostanza, nella prassi la pubblicità dei lavori ha rappresentato la regola, anche se si è fatto ricorso in più occasioni alla possibilità di tenere seduta segreta e di mantenere un regime di non pubblicità riguardo ad atti e documenti acquisiti, in particolare in relazione alle esigenze di altre inchieste parlamentari o giudiziarie in corso (naturalmente sono rimasti coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari).

Le esigenze più stringenti di riservatezza e segretezza per le commissioni d'inchiesta sono state inoltre tutelate dalla già ricordata norma per la quale i componenti ed il personale della commissione sono vincolati al rispetto del segreto per quanto riguarda gli atti e i documenti che la commissione abbia deciso di non divulgare; la relativa violazione, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, viene punita a norma dell'articolo 326 del codice penale (rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio).

Per quanto riguarda più specificamente il resoconto stenografico e gli altri strumenti di pubblicità, occorre fare riferimento alla fonte del Regolamento interno di ciascuna commissione, espressione della sua autonomia organizzativa. Le norme che disciplinano la resocontazione subiscono alcune variazioni, anche se sono riportabili ad uno schema analogo: anche in questo caso, in assenza di una normativa generale e di un Regolamento valido per tutte le inchieste parlamentari, può essere evidenziata l'utilità di formulazioni normative uguali nel caso in cui non vi sia l'esigenza, o la volontà politica, di introdurre effettive diversità di disciplina. Per la XII legislatura, dunque, nei regolamenti interni, si riscontrano alcune limitate variazioni sul tema. Per la commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, l'articolo 13 è rubricato «Pubblicità dei lavori»: prevede la possibilità della seduta segreta su richiesta del presidente o di un decimo dei componenti; la redazione di un processo verbale più ampio di quello ordinario; una distinzione fra le sedute della commissione, per le quali si redige e si pubblica un resoconto sommario e le libere audizioni, le testimonianze formali, o le riunioni segrete, per le quali si redige e si pubblica un riassunto dei lavori; si prevede inoltre che delle sedute della commissione venga redatto un resoconto stenografico, la cui pubblicazione dovrebbe quindi avvenire soltanto a seguito di esplicita deliberazione in tal senso. Nel caso della commissione antimafia, le norme dettate dall'articolo 13 del regolamento interno sono analoghe ma più esplicite per quanto riguarda il resoconto stenografico: prevedono infatti che il presidente possa disporre la pubblicazione del resoconto stenografico, che viene comunque redatto per tutte le sedute (comprese dunque quelle segrete). Per la commissione d'inchiesta sull'attuazione delle politiche di cooperazione con i paesi in via di sviluppo, l'articolo 12 prevede che la pubblicità dei lavori sia di norma assicurata mediante la pubblicazione del resoconto sommario e che, comunque, il presidente decida il tipo di pubblicità da dare ai lavori, quindi anche se far redigere e pubblicare il resoconto stenografico. Le

formule utilizzate nei regolamenti interni delle commissioni d'inchiesta monocamerale ricalcano questi schemi, prevedendo in genere la redazione del resoconto stenografico e, qualora lo disponga il presidente, anche la sua pubblicazione.

Il resoconto stenografico viene quindi tuttora considerato innanzitutto strumento di documentazione, o rappresentazione, da impiegare ai fini dell'inchiesta, quindi atto riservato, suscettibile tuttavia di divenire strumento di pubblicità. Le norme regolamentari sul resoconto stenografico appaiono in realtà superate dalla prassi, in quanto nel corso della XII legislatura la pubblicazione dei resoconti stenografici (anche in edizione non definitiva il giorno successivo alla seduta di commissione) è avvenuta in via ordinaria, senza che vi fosse un'espressa disposizione del presidente al riguardo ed in assenza di opposizione, eccettuati i casi in cui la commissione abbia deciso di riunirsi in seduta segreta, di segretare parte di una seduta o di mantenere riservati documenti, notizie o discussioni (al riguardo i regolamenti espressamente prevedono che i resoconti non ne facciano menzione). La pubblicità dei lavori ha quindi rappresentato la norma, mentre un'esplicita deliberazione della commissione si è avuta soltanto nel caso in cui venisse richiesta da un audito o proposta da un membro della commissione la segretezza dei lavori.

Nei regolamenti interni è stata inoltre definitivamente acquisita l'ammissione di pubblico e stampa a seguire lo svolgimento delle sedute in locali separati attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso: la loro attivazione è avvenuta in via ordinaria, in mancanza di obiezioni, e naturalmente è stata interrotta nel caso in cui le commissioni abbiano deciso di procedere in seduta segreta. A questo riguardo va però segnalato un possibile inconveniente collegato alla prassi di segretare soltanto parti di seduta: il regime di pubblicità per la restante parte, ed in particolare la sua trasmissione audiovisiva a circuito chiuso, rischiano a volte di inficiare la decisione assunta dalla commissione per la parte da sottoporre a segreto, in quanto può essere desumibile, per accenni, ripetizioni, riferimenti, quanto avrebbe dovuto rimanere tutelato da segreto. Da questo punto di vista, qualora si presentino aspetti suscettibili di essere sottoposti a segreto (per esempio, aspetti concernenti responsabilità personali non accertate), potrebbe essere preferibile adottare il sistema di procedere ad una seduta segreta, per poi rendere pubblico quanto la commissione ritenga, in tempi rapidi ed anche immediatamente dopo la seduta attraverso la riproduzione in differita di un'audiocassetta per i giornalisti nella sala stampa.

Per quanto riguarda la deliberazione sui criteri di pubblicazione, approvata dalle commissioni contestualmente alla presentazione della relazione conclusiva, al termine dei loro lavori, può farsi riferimento alla consueta triplice classificazione tra: atti pubblicati; atti non pubblicati, ma versati all'Archivio storico della Camera di appartenenza, di cui può essere autorizzata la consultazione; atti versati all'Archivio storico della Camera di appartenenza ed assoggettati a vincoli di segretezza ⁽⁴²⁾. È da notare infine che l'interruzione anticipata della legislatura non ha consentito l'approvazione di relazioni conclusive delle commissioni d'inchiesta, rispetto alle quali sarebbe stato interessante verificare la copertura informativa come metro dell'effettività della pubblicità, da perseguirsi almeno in queste fasi di particolare rilievo nell'ambito dell'attività d'inchiesta parlamentare.

7. Le esigenze professionali per una scelta di comunicazione istituzionale

Non è davvero semplice, né sarebbe probabilmente corretto, voler trarre conclusioni (da definirsi propriamente tali) in ordine a problemi da lungo tempo aperti e tuttavia pur sempre da affrontare in relazione ad esigenze sociali in via di evoluzione e nel contempo a possibilità tecniche ancora inesplorate. La questione della pubblicità dei lavori parlamentari, nata agli albori dei Parlamenti, è infatti ancora viva e va assumendo nuovo slancio in concomitanza con gli sviluppi di una nuova e recente sensibilità ai problemi della comunicazione pubblica ed in particolare della comunicazione istituzionale ⁽⁴³⁾, che sembra avere qualche implicazione anche con riferimento all'oggetto specifico qui trattato. Al termine di questa rapida disamina degli strumenti che concretizzano il principio di pubblicità applicato ai lavori delle commissioni parlamentari d'inchiesta, si ha infatti l'impressione che essi abbiano dato sempre più completa e forte applicazione a quel principio, lasciando tuttavia scoperto uno spazio che non è chiaro chi debba andare ad occupare: l'interpretazione consolidata per la quale si ha pubblicità su una certa materia nel momento in cui la si rende potenzialmente conoscibile, elude infatti l'esigenza di rendere la più ampia possibile quella conoscenza. Inoltre, bisogna riconoscere che, anche fermandosi sul piano di una potenziale conoscibilità, limiti di diversa natura permangono almeno per la generalità dei cittadini, se non per organismi istituzionali, partiti, associazioni che operino stabilmente a contatto con la realtà parlamentare, ai quali sembrano destinati prevalentemente, o quasi esclu-

sivamente, i tradizionali prodotti di pubblicità (basti considerare la tiratura dei resoconti e la diffusa inconsapevolezza sulla loro disponibilità negli archivi e nelle librerie parlamentari).

Non si vuole certo sostenere in questa sede che la generalità dei cittadini possa essere investita dalla messe di informazioni contenuta in resoconti stenografici e quant'altro viene prodotto nel corso dell'attività delle commissioni d'inchiesta, e tuttavia si ha l'impressione che il Parlamento rafforzerebbe il proprio ruolo e la propria immagine nel paese se vi fosse una più larga diffusione della conoscenza di quanto avviene e di quanto emerge nel corso di quella attività: d'altro canto, va anche rilevato che un'informazione specialistica, non potendo riguardare la generalità dei cittadini, dovrebbe poter essere fruita selettivamente da quanti vi abbiano interesse.

In tale ambito, una parte della responsabilità appartiene indubbiamente al mondo giornalistico, che sembra a volte avere quelle caratteristiche di autoreferenzialità che spesso purtroppo colpiscono chi opera nella sfera pubblica (e che invece, appunto per tale ragione, ne dovrebbe rimanere immune); va tuttavia riconosciuto il pieno diritto a chi opera nel campo dell'informazione a compiere scelte professionali in base ai propri parametri di riferimento, che sono sovente dettati dal mercato editoriale. Rimane dunque aperto un problema di comunicazione istituzionale, e nel suo ambito di informazione, rispetto al quale le amministrazioni parlamentari devono probabilmente non limitarsi ad offrire nuovi stimoli ed opportunità agli operatori della stampa ma interrogarsi anche in ordine alla possibilità di dare effettività al principio di pubblicità, aggiornandone la traduzione pratica attraverso strumenti al passo con i tempi e con le esigenze dell'opinione pubblica.

In questa ottica, che tende ad avvicinare le esigenze di pubblicità a quelle di informazione e comunicazione (di cui pure vanno tenuti distinti gli ambiti), i resoconti mostrano i propri limiti: indubbiamente strumenti di documentazione, hanno ridotte capacità di rendere effettivamente pubblico quanto in essi rappresentato, anche a causa della loro limitata circolazione, che potrebbe forse essere incrementata, per esempio grazie a nuove possibilità di circolazione su supporto informatico e non cartaceo. Di conseguenza, qualora si volesse intraprendere una concreta iniziativa sul piano informativo, ad altri strumenti si potrebbe pensare di fare ricorso: per esempio, comunicati stampa sui lavori, immessi oltre che negli ordinari circuiti giornalistici anche in canali disponibili per la comunicazione pubblica ⁽⁴⁴⁾; sintesi dei dibattiti e delle conclusioni, con le posizioni delle diverse parti politiche, nelle varie sedi parlamentari (per

le commissioni d'inchiesta, sintesi per punti delle relazioni di maggioranza e di minoranza); chiavi interpretative e di lettura di raccolte ragionate di atti parlamentari; spazi informativi gestiti dagli uffici di presidenza delle commissioni, o a disposizione dei gruppi.

A tale riguardo sembra porsi anche un problema di professionalità specialistiche all'interno delle burocrazie parlamentari: nel mondo del lavoro privatistico ed anche in quello delle pubbliche amministrazioni ⁽⁴⁵⁾, si stanno infatti sviluppando nuove specializzazioni legate, da un lato, agli sviluppi delle tecnologie dell'informazione, dall'altro lato alle nuove esigenze di comunicazione e relazione con il pubblico. Volendosi quindi compiere un percorso coerente che conduca al tante volte auspicato miglior dialogo fra cittadini ed istituzioni, si dovrebbe pensare anche ad una politica di formazione e reclutamento del personale da adibire in questo specifico settore ⁽⁴⁶⁾. Nel suo ambito, opera attualmente una figura professionale specialistica di lunga tradizione storica, quella dello stenografo parlamentare, nata ai tempi del Parlamento subalpino dalle fila del giornalismo parlamentare con il compito di fornire un'informazione ufficiale rispetto a quella parziale ed incompleta offerta dalla stampa. Non di rado un ritorno alle radici può essere foriero di positivi risultati ed in questo caso, recuperando i connotati genetici della figura professionale, si potrebbe pensare di valorizzarne l'ambito operativo rispondendo nel contempo alle esigenze dell'istituzione, oltre che di pubblicità anche di informazione e comunicazione.

Per le commissioni d'inchiesta, come per altri organi parlamentari, si potrebbe quindi pensare ad una figura di coordinamento degli strumenti di pubblicità e di informazione, ma è soltanto un'ipotesi (certamente suscettibile di numerose obiezioni) fra le tante che possono avanzarsi nell'intento di valorizzare quel potere del Parlamento di informarsi e di informare sul quale con questo lavoro si è voluto porre l'accento.

Note

(1) C. MORTATI, *Relazione in Dibattito sulle inchieste parlamentari*, *Giurisprudenza costituzionale* 1959, 596: «...il potere d'inchiesta deve ritenersi implicito, anche in una Costituzione rigida, in quanto strumento necessario ... per l'espletamento delle funzioni tanto legislative quanto di controllo proprie del Parlamento».

(2) G. CUOMO, «Appunti sull'inchiesta politica delle Camere», in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960.

(3) F. PIERANDREI, voce «Inchiesta parlamentare», in *Novissimo digesto italiano*, VIII, Torino, Utet, 1962, pp. 516 ss.

(4) A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1973.

(5) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1991, p. 138 ss.

(6) C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, *Quaderni della giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1974, in partic. pp. 105 ss.

(7) G. RECCHIA, in *L'informazione delle Assemblee rappresentative. Le inchieste*, Jovene, Napoli, 1979, cita Lewald «Enqueterrecht und Aufsichtsrecht», in *Archiv des Offentlichen Rechts*, a proposito della tesi di un'autonoma funzione informativa del Parlamento all'epoca della Repubblica di Weimar. Inoltre al riguardo è interessante la lettura di un classico del pensiero giuridico inglese di età vittoriana: W. BAGEHOT, *La costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995, la cui edizione originale risale al 1867.

(8) G. RECCHIA, *op. cit.*

(9) P. COSTANZO, *Il Parlamento inquisitore: aggiornamenti sulla più recente prassi parlamentare*, *Quad. cost.*, an. II, fasc. 2, 1991, p. 407.

(10) V. il contributo di G. PRIULLA in *Informazione e Parlamento* (Atti del seminario di studio promosso dall'Associazione stampa parlamentare), Camera dei deputati, Roma, 1984.

(11) L. CIAURRO, «Recenti sviluppi in materia di inchieste parlamentari», in *Nuovi studi politici*, 1990, 98.

(12) L. CIAURRO, *op. cit.*

(13) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977, p. 133.

(¹⁴) C. ESPOSITO, «Atti parlamentari», in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, 77 ss.

(¹⁵) G. LONG, «La pubblicità delle commissioni d'inchiesta», in *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, a cura di G. DE VERGOTTINI, Rimini, Maggioli, 1985, cita il caso della prima proposta di inchiesta parlamentare sulle cattive condizioni della navigazione e del commercio marittimo, presentata nel giugno 1848 dal deputato Penco, il quale considerava la pubblicità un elemento fondamentale dell'inchiesta.

(¹⁶) Nei lavori preparatori relativi all'articolo 82 (incentrati sui poteri ed i limiti delle commissioni, nonché sulla loro istituzione per legge) non si accenna al problema della pubblicità che, secondo l'esperienza del periodo statutario, poteva essere interpretato in maniera differenziata in relazione alle esigenze delle diverse inchieste. D'altronde, secondo uno dei padri costituenti più sensibili al problema della pubblicità, il segreto può essere disposto dalle commissioni d'inchiesta per evitare di influenzare gli organi della magistratura che si trovino ad indagare sulla medesima materia; v. C. MORTATI, *op.cit.*

(¹⁷) Per la storia, anche comparata, dell'istituto, P. COSTANZO, «La pubblicità dei lavori parlamentari», in *Rassegna parlamentare*, 1981.

(¹⁸) Per una ricostruzione storica relativa alla pubblicità delle commissioni d'inchiesta, vedi LONG, *op. cit.*, in cui si evidenzia il progressivo avanzare di un convincimento comune favorevole a superare la tendenza al segreto e alla riservatezza, peraltro a volte giustificati dal fatto che l'oggetto delle inchieste si è andato spostando dal piano sociale a quello paragiudiziario.

(¹⁹) Sono le inchieste sulla disoccupazione e sulla miseria nella I legislatura e sulle condizioni dei lavoratori nella II legislatura.

(²⁰) G. TROCCOLI, «Le commissioni parlamentari d'inchiesta nell'esperienza repubblicana», in *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, a cura di G. DE VERGOTTINI, *op.cit.* L'autore considera due delle inchieste della III legislatura (quella sul comportamento degli organi della pubblica amministrazione in ordine alla cosiddetta anonima banchieri e quella sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino) come politiche e di controllo, una (quella sui limiti posti alla concorrenza in campo economico) come legislativa ed una (la prima inchiesta sulla mafia in Sicilia) come caratterizzata da elementi dell'uno e dell'altro tipo di inchiesta.

(²¹) R. MORETTI, «Inchiesta parlamentare» in *Novissimo digesto italiano*, *Appendice*, IV, Torino, Utet, 1983, 130 ss. sottolinea come dalla diversa forma dell'atto istitutivo discendano apprezzabili diversità di effetti nel trattamento giuridico delle inchieste: a parte le esperienze nelle quali l'atto legislativo è stato utilizzato per assegnare alle commissioni poteri superiori a quelli dell'autorità giudiziaria, di dubbia costituzionalità, si possono con legge prevedere inchieste di durata superiore al termine della legislatura ed evitare gli inconvenienti derivanti dall'esistenza di due diverse commissioni delle Camere per la stessa materia.

(²²) Come nota G. LONG, *op. cit.*, il legislatore «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».

(²³) Va notata la maggiore severità delle pene previste dall'articolo 326 rispetto all'articolo 684 del codice penale (pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale) che sembra configurare una tutela rinforzata del segreto delle commissioni d'inchiesta.

(²⁴) CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 22 ottobre 1975, n. 231.

(²⁵) CORTE COSTITUZIONALE, *sentenza citata*.

(²⁶) P. COSTANZO, *Il Parlamento inquisitore, cit.*

(²⁷) L'onorevole Parenti, presidente della commissione parlamentare antimafia nel corso della XII legislatura, così si esprimeva sul punto durante la discussione presso la commissione affari costituzionali del 24 luglio 1996: «La commissione finisce allora per diventare una specie di luogo di transito di carte, poiché alle richieste della magistratura non può essere risposto negativamente».

(²⁸) C. MORTATI, in *Dibattito, op. cit.*, 602 ss.; F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, 1989, p. 109.

(²⁹) Per le correzioni ammissibili, può farsi riferimento ai principi deducibili dalla prassi consolidata cui già si richiamava la circolare del 22 ottobre 1956 del Presidente della Camera Leone (e cui hanno continuato a fare riferimento le analoghe circolari dei successivi Presidenti) per quanto attiene al resoconto stenografico delle sedute dell'Assemblea. Si tratta delle correzioni dirette a ripristinare l'esatta parola male udita dallo stenografo; di quelle dirette a migliorare la forma, lasciando inalterata la sostanza, a meno che non si tratti di riferimenti personali o di dichiarazioni particolarmente impegnative, nei quali casi neppure la forma può essere mutata (questo caso si presenta con maggiore frequenza nel corso dei lavori delle commissioni d'inchiesta); di quelle consistenti in aggiunte di parole con il solo evidente scopo di una esplicazione del pensiero dell'oratore non esorbitante dai limiti della correttezza e della veridicità.

(³⁰) «In uno Stato di diritto la regolare resocontazione dei lavori parlamentari deve rappresentare una vera e propria garanzia costituzionale del diritto all'informazione, che si va sempre più chiaramente configurando come uno dei diritti fondamentali dei cittadini nella società contemporanea, specie nei confronti degli organi di democrazia rappresentativa cui è delegato l'esercizio della sovranità popolare», G. CIAURRO, «La resocontazione dei lavori parlamentari», in *Nuovi studi politici*, 1984.

(³¹) Per esempio, nella circolare presidenziale del 4 maggio 1992 relativa alla pubblicazione dei resoconti stenografici si trova la seguente espressione: «Per assicurare il funzionamento del sistema, che consente di dare all'opinione pubbli-

ca una rapida, sicura e integrale informazione, di carattere ufficiale, dei dibattiti parlamentari, occorre la piena collaborazione dei colleghi...»

(³²) L'Archivio storico della Camera dei deputati è disciplinato come articolazione amministrativa ma anche come istituto culturale dotato di autonomia organizzativa, in base ad un apposito Regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 29 settembre 1994. Al Senato la conservazione dell'Archivio storico è affidata al Bibliotecario.

(³³) In base all'articolo 6 del regolamento dell'Archivio storico: «Ai fini del presente Regolamento è documento della Camera ogni espressione e testimonianza dell'attività prodotta da chiunque vi operi in ragione di un rapporto organico o di servizio e indipendentemente dalla qualità del supporto su cui è registrata.»

(³⁴) L'articolo 8, comma 3, del regolamento dell'Archivio storico è del seguente tenore: «I documenti delle Commissioni bicamerali, delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa e delle Commissioni di indagine istituite per legge sono versati a cura del Servizio competente, alla conclusione dei lavori, se questa ha luogo presso la Camera dei deputati».

(³⁵) V. gli atti del recente convegno organizzato dall'Archivio storico della Camera dei deputati il 20 giugno 1995, *Le fonti archivistiche della Camera dei deputati per la storia delle istituzioni*, in particolare l'intervento di C. CROCELLA, «I fondi delle Commissioni parlamentari d'inchiesta come fonte per la storia dell'Italia repubblicana».

(³⁶) G. FARINELLI, «Resoconto stenografico e resoconto sommario: cronaca dal Parlamento. Quale utilizzazione dalla stampa?», in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 1987.

(³⁷) P. MANCINI, *Sussurri e grida dalle Camere*, Milano, Franco Angeli, 1994.

(³⁸) *Fare giornalismo*, a cura di G. BENZONI e S. SCAGLIOLA, Thema ed., 1992.

(³⁹) V. i numerosi contributi in *Informazione e Parlamento* (Atti del seminario di studio promosso dall'Associazione stampa parlamentare), Camera dei deputati, Roma, 1984; ed in *L'informazione parlamentare negli anni '90*, (Atti del seminario promosso dal Comitato per la comunicazione e l'informazione della Camera dei deputati), Camera dei deputati, Roma, 1992.

(⁴⁰) Nel corso della XII legislatura, per esempio, è stata istituita dalla Camera una commissione d'inchiesta sulla vicenda dell'ACNA di Cengio, che ha approfondito una serie di aspetti, anche di salute pubblica, di grande interesse per le popolazioni delle zone circostanti all'azienda, ma l'informazione sui suoi lavori è stata inevitabilmente insufficiente.

(⁴¹) La commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona, che ha operato nel corso dell'VIII legislatura, ha espresso a conclusione dei lavori l'auspi-

cio di una legge ordinaria di attuazione dell'articolo 82 della Costituzione e di un apposito Regolamento parlamentare, richiamando l'attenzione specificamente sull'esigenza di disciplinare: i poteri delle commissioni d'inchiesta; la presenza di avvocati difensori alle audizioni; il segreto; i provvedimenti nei riguardi di testimoni falsi, reticenti o renitenti; i problemi procedurali delle audizioni; la pubblicità dei lavori; le rogatorie all'estero. *V. Atti Camera-Senato, VIII leg., Doc. XXIII n.2 sexies, 190 ss.*

(⁴²) Per quanto riguarda la prima categoria di atti, in genere sono pubblicati a stampa, in appositi fascicoli, i resoconti stenografici delle sedute e delle missioni effettuate, le relazioni, e gli indici degli atti prodotti o acquisiti con l'indicazione del regime di accesso. Non vengono invece pubblicati, anche se rimangono liberamente consultabili i documenti pervenuti alla commissione o da essa richiesti ad eccezione di quelli sottoposti a vincolo di segreto o ad un uso riservato. Questo regime è previsto per le parti segrete dei resoconti stenografici, o le parti per le quali i soggetti ascoltati abbiano fatto richiesta di uso riservato; per gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari, finché permangono le ragioni della segretezza in relazione allo stato del procedimento (in genere, fino al rinvio a giudizio); per gli atti formalmente classificati segreti dall'autorità amministrativa che li ha trasmessi finché permane tale classificazione, o dei quali abbia raccomandato un uso riservato; per gli atti su cui la commissione abbia posto il segreto funzionale, o il vincolo di riservatezza; per i documenti anonimi e apocriefi; per gli atti provenienti da soggetti privati che abbiano fatto richiesta di uso riservato; per i documenti inviati da soggetti privati il cui contenuto non è direttamente connesso ad indagini condotte dalla commissione o su cui la commissione non abbia assunto alcuna iniziativa.

(⁴³) Si riporta al riguardo la completa definizione contenuta in S. ROLANDO, *Comunicazione pubblica*, Milano, Il Sole-24 ore ed., 1992: «Comunicazione istituzionale è un'attività condotta organicamente, professionalmente, permanentemente da un segmento organizzativo interno di un'amministrazione pubblica e di pubblico interesse, che programma e realizza servizi di informazione capaci di soddisfare specifici bisogni di conoscenza espressi dall'utenza sociale referente di quell'amministrazione, condotti in forma plurimediale, ovvero non con l'esclusiva modalità di comunicare attraverso la mediazione professionale esterna dei mezzi a stampa o radiotelevisivi ma anche senza esclusione di questa modalità. Servizi misurabili e validabili, riferiti ad un processo di esternazione che resta negli aspetti strategici posto sotto la responsabilità degli organi di gestione politica ma che, per la modalità realizzativa, risponde all'autonomia professionale della struttura comunicante».

(⁴⁴) Nel corso della XII legislatura, l'onorevole Lodolo Doria avanzava la proposta di istituire una agenzia di stampa della Camera dei deputati, per fare fronte alle esigenze informative relative all'attività dei deputati, con particolare riferimento all'informazione periferica e locale.

(⁴⁵) Si vanno delineando in particolare due figure professionali, il tecnico ed il dirigente di comunicazione pubblica, in analogia a quanto già realizzato in altri paesi europei.

(⁴⁶) Ampliando, per esempio, ai laureati nelle nuove facoltà di giornalismo e di scienze della comunicazione la possibilità di partecipare ai concorsi per consiglieri da impiegare nelle funzioni di resocontazione, ed auspicabilmente di informazione e comunicazione.