

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LIPARI e GIOLITTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GIUGNO 1989

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980

ONOREVOLI SENATORI. - È noto che, dopo l'esplosione in volo del velivolo DC-9 (I-T141) delle aerolinee «Itavia», nello spazio aereo sovrastante l'isola di Ustica, avvenuta il 27 giugno 1980, furono intraprese numerose indagini al fine di accertare le circostanze e le cause del disastro che comportò la morte delle 81 persone a bordo. Fatti di così drammatica gravità, che colpiscono non soltanto le famiglie delle vittime ma anche la stessa sensibilità popolare, non possono non condurre ad una puntuale individuazione dei soggetti cui devono farsi risalire le relative responsabilità.

Il Governo, per il tramite del Ministro dei trasporti e dell'aeronautica civile *pro tempore*, onorevole Formica, aveva disposto, ai sensi dell'articolo 827 del codice della navigazione,

un'inchiesta tecnica formale sulla base dell'indagine sommaria già effettuata dal competente aeroporto. Nel marzo 1982 la Commissione presentò le proprie conclusioni - che essa stessa definì parziali - ed in quell'occasione si limitò ad attribuire il disastro alla deflagrazione di un ordigno esplosivo. Peraltro, escluse le ipotesi di cedimento strutturale del velivolo o di responsabilità riconducibili ad errori del personale di bordo, non fu accertata l'origine dell'oggetto che aveva causato l'esplosione.

Le competenti autorità amministrative avevano nel frattempo fatto pervenire all'ente statunitense NTSB (*National Transportation Safety Board*) le rilevazioni radar relative all'incidente e tale ente era giunto a conclusione analoga a quella dell'inchiesta sommaria

disposta dalle autorità ministeriali. Infatti si legge nel suo rapporto ufficiale che «nel cielo di Ustica un oggetto volante non identificato, che procedeva a velocità supersonica, arrivava da ovest verso est, in direzione dell'aereo esploso».

Successivamente, nel settembre 1986, il Governo, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri dell'epoca, onorevole Craxi, preannunciò la nomina di una commissione d'inchiesta. Ma ne seguì solo una blanda dichiarazione in Parlamento dell'allora sottosegretario alla Presidenza, onorevole Amato.

La magistratura ordinaria si attivò parallelamente al Governo, invitando il Ministro dei trasporti a recuperare il relitto. Dopo la formalizzazione dell'istruttoria la relativa pratica giudiziaria giace presso l'ufficio istruzione del Tribunale di Roma, ma il segreto istruttorio copre gli esiti cui sinora è giunta la magistratura, anche se sono state anticipate, da vari mezzi di stampa, le conclusioni di una perizia tecnica svolta in sede giudiziaria, la quale, dopo aver escluso il cedimento strutturale e la presenza di una bomba all'interno del velivolo, avrebbe ricondotto la causa dell'incidente all'impatto con un missile aria-aria. Nel frattempo, è stata disposta l'unificazione di questa indagine con quella relativa all'incidente del velivolo da guerra libico MIG 23 precipitato in Sila lo stesso giorno dell'incidente di Ustica.

È parimenti nota l'iniziativa del Capo dello Stato che, con lettera datata 4 agosto 1986, ha rappresentato al Presidente del Consiglio lo stato «intollerabile che il silenzio delle autorità responsabili» ingenera nell'opinione pubblica.

Viceversa, è meno nota la circostanza per cui, nonostante il recupero del DC-9 «Itavia» effettuato nel giugno 1987, si sono determinate, a vari livelli di responsabilità governative, reticenze o tentativi di elusione che possono sostanzialmente equipararsi ad una sorta di opposizione, in via di fatto, del segreto di Stato, pur ufficialmente mai invocato. Ecco perchè, nell'aprile del 1987, l'onorevole Casini ha proposto di avocare l'indagine alla Commissione parlamentare d'inchiesta su terrorismo e stragi e, nel giugno del 1987, il «Comitato per la verità su Ustica», allora presieduto dal professor Bonifacio, auspicava l'istituzione di

una apposita Commissione parlamentare di inchiesta ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione.

Nel frattempo, insediatasi la X legislatura, il Governo ha formalmente accolto, nella seduta dell'11 maggio 1988, un ordine del giorno, approvato dopo votazione dalla Camera dei deputati, che impegnava, con riguardo alla strage nel cielo di Ustica, a fornire «con rapidità e completezza... notizie, informazioni e documenti in suo possesso». Tuttavia, anche tale iniziativa non ha sortito sinora gli effetti sperati. Si può dire anzi che le conclusioni di recente rassegnate al Presidente del Consiglio da una commissione di esperti all'uopo nominata (e presieduta da un alto magistrato a riposo, il dottor Pratis) hanno introdotto nell'opinione pubblica ulteriore sconcerto e nuove perplessità perchè, pur senza contestare i risultati della perizia svolta in sede giudiziaria, hanno ipotizzato, senza fornire peraltro alcun riscontro probatorio, l'effetto di una bomba a bordo.

La proposta che si sottopone all'attenzione del Parlamento mira, pertanto, a dare una risposta alle aspettative politiche generali e, in particolar modo, a quelle dei familiari delle vittime costituitisi parte civile nonchè di una pubblica opinione amareggiata e delusa. Di fronte ad una serie di reticenze e ambiguità, ormai non più tollerabile ad oltre nove anni dall'incidente e che inevitabilmente si riflette sui tempi del giudizio penale, la stessa regola processuale che prevede la pregiudizialità del processo penale ai fini del giudizio di danni in sede civile finisce per risolversi in un effetto di segno negativo per i soggetti danneggiati.

Se l'istituzione della Commissione risponde alla precisa esigenza di accertare la verità sull'esplosione dell'aviogetto, la previsione, di cui all'articolo 14 del presente disegno di legge, di «inopponibilità del segreto di Stato», costituisce il perno di tutta l'iniziativa. Infatti, solo con lo strumento parlamentare è possibile «disapplicare» la normativa relativa al segreto - e alla sua tutela - di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801, la quale, com'è noto, ha superato l'antico distinguo (di cui agli articoli 342 e 352 del codice di procedura penale) fra segreto politico e segreto militare.

Ogni possibile contrasto con la ricordata

normativa - che si colloca nella gerarchia delle fonti come legge ordinaria - può e deve essere superato utilizzando la nozione di segreto costituzionalmente illegittimo. È sufficiente ricordare che non è stata solo la dottrina ad aver elaborato questa figura, ma che essa risulta accolta anche dal legislatore, sia italiano (cfr. articolo 12, legge n. 801 del 1977: «In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale»), che tedesco occidentale (cfr. paragrafo 93, 2 St. Gb: «non costituiscono segreti di Stato fatti in contrasto con l'ordinamento costituzionale liberaldemocratico»).

Sarebbe, inoltre, di grande utilità indurre il Governo a porre in essere gli strumenti di diritto internazionale integrativi della Convenzione europea d'assistenza giudiziaria in materia penale (20 aprile 1959), in modo tale da evitare che una qualsiasi autorità giudiziaria estera frapponga un divieto di fronte ad una eventuale rogatoria d'iniziativa della Commissione d'inchiesta.

È ben vero che la Commissione parlamentare d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi - istituita con legge n. 172 del 17 maggio 1988 - ha già mostrato di essere sensibile al problema in questione, attivandosi in più maniere. Appare però preferibile (quale che sia la decisione del Presidente della Camera in ordine al conflitto di competenza insorto tra tale Commissione e la

Commissione difesa) istituire una Commissione bicamerale apposita, giacchè non appaiono ancora sufficientemente chiare le cause materiali dell'incidente aereo. Non si esce quindi dalla seguente alternativa: o, facendo rientrare il disastro di Ustica nella sfera di attribuzioni della Commissione sul terrorismo in Italia, si dà in qualche modo l'impressione di voler anticipare le conclusioni dell'indagine, ovvero, per converso, si ipotizza un travalicamento delle competenze riconosciute per legge alla Commissione medesima. Da ogni punto di vista è bene quindi che sia un organismo competente esclusivamente su quell'episodio a verificare la plausibilità di tutte le ipotesi ventilate.

Il testo che si sottopone all'approvazione del Parlamento è, per qualche profilo, più analitico rispetto a quelli che hanno determinato l'avvio di analoghe commissioni. Il breve periodo di prevista durata della Commissione, un anno appena (articolo 9), ha suggerito l'opportunità di rendere immediatamente operativa la funzionalità dell'organo, evitando così uno stentato avvio dei suoi lavori, tutti occupati da profili di ordine regolamentare. L'intento della Commissione deve essere quello di conseguire i risultati possibili in tempi molto rapidi portando ad emersione le ragioni - nella linea della sollecitazione del Capo dello Stato - che hanno indotto fin qui organi di rilievo istituzionale a celare fatti e quindi a coprire responsabilità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione della Commissione)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta con il compito di accertare le cause, e le relative responsabilità, del disastro aereo del 27 giugno 1980 nei pressi di Ustica che ha coinvolto un velivolo DC-9 dell'«Itavia».

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da quindici senatori e quindici deputati.

2. I componenti sono nominati dai Presidenti delle due Assemblee su designazione dei Gruppi parlamentari, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi stessi, in modo che sia presente almeno un esponente per ciascuna delle componenti politiche rappresentate in ciascun ramo del Parlamento.

3. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura si provvederà alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare.

Art. 3.

(Presidenza della Commissione)

1. Il Presidente della Commissione è nominato di comune accordo dai Presidenti delle due Camere, al di fuori dei componenti della Commissione, tra i membri dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

2. Nella prima seduta la Commissione elegge nel suo seno, con voto limitato e a maggioranza relativa, due vice presidenti e due segretari. Essi, con il Presidente, formano l'Ufficio di presidenza.

Art. 4.

(Sostituzione del Presidente)

1. Con la procedura prevista dall'articolo 3 si provvede alla sostituzione del Presidente qualora si rendesse necessaria in caso di impedimento definitivo, di cessazione del mandato parlamentare, nonchè nel caso che egli sia chiamato a far parte del Governo.

Art. 5.

(Attribuzioni dell'Ufficio di presidenza)

1. L'Ufficio di presidenza, che è presieduto dal Presidente della Commissione o da chi ne fa le veci, predispose i programmi indicativi di lavoro della Commissione. Provvede alla gestione dei fondi stanziati per il funzionamento della Commissione.

Art. 6.

(Organizzazione della Commissione)

1. I Presidenti delle due Assemblee destinano uffici e funzionari ai servizi di segreteria della Commissione.

2. La Commissione può avvalersi, altresì, dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di esperti e di ogni altra collaborazione che ritenga necessaria.

Art. 7.

*(Rapporti della Commissione
con il Parlamento)*

1. Ferma restando la sua autonoma competenza ad adottare le deliberazioni necessarie per lo svolgimento dei propri lavori, la Commissione riferisce periodicamente, secondo i termini stabiliti dal suo Ufficio di presidenza, ai Presidenti dei due rami del Parlamento sullo stato e sullo sviluppo dell'inchiesta, anche al fine di promuovere iniziative o provvedimenti di competenza del Parlamento.

Art. 8.

(Pubblicità delle sedute)

1. La Commissione può disporre che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire, in tutto o in parte, lo svolgimento delle proprie sedute, eventualmente in separati locali attraverso impianti audiovisivi.

Art. 9.

(Durata dei lavori)

1. I lavori della Commissione si concluderanno con la presentazione di una relazione al Parlamento entro un anno dalla costituzione della Commissione.

2. Qualora abbia luogo lo scioglimento anticipato delle Camere la Commissione deve comunque cessare la propria attività in data antecedente la prima riunione del nuovo Parlamento.

3. Entro il termine fissato per l'ultimazione dei suoi lavori la Commissione presenta ai Presidenti delle due Assemblee una relazione sulle risultanze delle indagini concernenti l'oggetto dell'inchiesta.

4. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

Art. 10.

*(Svolgimento dell'inchiesta.
Poteri e limitazioni)*

1. La Commissione procede all'inchiesta con gli stessi poteri dell'Autorità giudiziaria, avvalendosi di quelli attribuiti ai diversi giudici, che ritenga più adeguati al caso concreto.

2. Nell'esercizio dei suoi poteri la Commissione deve rispettare le limitazioni che sono tenuti ad osservare tutti i giudici.

3. I poteri di cui al comma 1 devono essere esercitati e l'attività istruttoria deve essere svolta direttamente dalla Commissione con la presenza della maggioranza dei suoi componenti.

4. La Commissione può articolarsi in gruppi

di lavoro unicamente per svolgere attività di ricerca e di studio ai fini dell'inchiesta.

Art. 11.

(Attività istruttoria)

1. La Commissione può compiere tutti gli atti istruttori previsti per l'istruzione del processo penale in ogni sua fase. Si applicano, in quanto compatibili, le relative norme del codice di procedura penale.

2. La Commissione può altresì procedere ad indagini conoscitive, acquisendo documentazioni, notizie e informazioni nei modi che ritenga più opportuni e anche mediante libere audizioni.

3. I parlamentari, i membri del Governo e i magistrati incaricati di procedimenti relativi agli stessi fatti che formano oggetto dell'inchiesta sono sempre sentiti nella forma dell'audizione libera.

4. Le persone imputate o indiziate in procedimenti penali sono sentite liberamente ed hanno facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia.

Art. 12.

(Esame di testimoni)

1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 11, la Commissione esamina come testimoni le persone informate dei fatti che ritiene utili per lo svolgimento e la conclusione dell'inchiesta.

2. I testimoni non giurano, ma il Presidente della Commissione li avverte dell'obbligo di dire tutta la verità e rammenta loro le pene stabilite dalla presente legge contro gli autori di dichiarazioni false o reticenti.

3. Le domande sono rivolte ai testimoni dal Presidente ovvero dai singoli componenti della Commissione nell'ordine e nei modi fissati dal Presidente. Qualora la Commissione lo deliberi, le domande potranno avere ad oggetto soltanto i fatti preventivamente enunciati in capitoli separati ed eventualmente comunicati a ciascun testimone al momento della sua convocazione. Anche in questo caso, tuttavia, il Presidente della Commissione può

decidere che siano rivolte ai testimoni domande utili a chiarire i fatti enunciati oppure relative ad altri fatti.

4. Le disposizioni di cui al comma 3 si applicano anche alle audizioni delle persone sentite liberamente.

Art. 13.

(Convocazione di testimoni e di altre persone)

1. Le persone che debbono essere sentite liberamente ovvero come testimoni, nonchè ogni altra persona di cui la Commissione ritenga necessaria o utile la presenza, sono convocate mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, o per mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria.

2. Se il testimone regolarmente convocato si rifiuta o omette di comparire senza che sussista un legittimo impedimento, la Commissione può ordinarne l'accompagnamento. La stessa disposizione si applica ai periti, agli interpreti e ai custodi di cose sottoposte a sequestro.

3. I testimoni sottoscrivono, in presenza del funzionario addetto alla segreteria della Commissione, il resoconto stenografico della loro deposizione. Delle eventuali richieste di rettifica è fatta menzione in calce al resoconto e di esse il Presidente informa la Commissione per gli opportuni provvedimenti.

Art. 14.

(Inopponibilità del segreto di Stato)

1. Alla Commissione non è opponibile il segreto di Stato nè dai testimoni nè in sede di acquisizione di atti o documenti.

Art. 15.

(Previsione di reati)

1. Ai testimoni convocati dalla Commissione ed ai periti, interpreti e custodi di cose

sottoposte a sequestro si applicano le disposizioni del codice penale relative ai delitti di rifiuto di uffici legalmente dovuti, di falsa testimonianza, di falsa perizia o interpretazione.

2. Si applicano, altresì, la disposizione dell'articolo 374, primo comma, del codice penale, relativa al delitto di frode processuale, se il fatto ivi previsto è commesso nel corso dell'inchiesta parlamentare o anteriormente ad essa, nonché quelle concernenti la ritrattazione e i casi di non punibilità per i reati di cui al presente articolo.

Art. 16.

(Falsa testimonianza, perizia o traduzione)

1. Se il testimone, perito o interprete commette alcuno dei fatti di cui all'articolo 15, il Presidente della Commissione, premessa, se crede, una nuova ammonizione circa la responsabilità penale conseguente a questi fatti, ne fa compilare processo verbale, che quindi la Commissione trasmette all'Autorità giudiziaria competente. In nessun caso i testimoni, periti o interpreti possono essere arrestati o trattenuti in stato di arresto provvisorio dalla Commissione.

Art. 17.

(Richiesta di copie di atti e di informazioni)

1. La Commissione può ottenere dalla competente Autorità giudiziaria, in deroga al segreto istruttorio, copie di atti relativi a procedimenti penali e informazioni scritte sul loro contenuto.

2. Lo stesso potere compete alla Commissione nei confronti di ogni altro organo inquirente.

3. Restano fermi i divieti di pubblicazione stabiliti dal codice di procedura penale e dalle leggi vigenti. La Commissione tuttavia può decidere di far menzione nelle proprie relazioni degli atti e documenti acquisiti, nel modo più idoneo a salvaguardare le esigenze istruttorie delle inchieste in corso.

Art. 18.

*(Trasmissione di atti
e documenti ad altre autorità)*

1. La Commissione può deliberare, per esigenze connesse alle proprie funzioni, di non trasmettere all'Autorità giudiziaria o ad altre autorità, anche se ne riceva richiesta, gli atti e documenti relativi ad accertamenti da essa direttamente effettuati o disposti.

Art. 19.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, 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 d'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 che non siano stati acquisiti o discussi in sedute pubbliche.

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

3. Le stesse pene si applicano a chiunque diffonde, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti di cui al comma 1.

Art. 20.

(Denuncia di reati)

1. La Commissione non è obbligata a denunciare all'Autorità giudiziaria i reati diversi da quelli menzionati nell'articolo 19 di cui abbia notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni.

Art. 21.

(Pubblicazione di atti e documenti)

1. Salvo quanto disposto dall'articolo 18, la Commissione delibera se e quali atti e documenti possono essere pubblicati nel corso dei lavori.

2. Contestualmente alla presentazione della relazione conclusiva, la Commissione decide direttamente, o a mezzo di un comitato nominato nel proprio seno, quali atti e documenti formati o acquisiti nel corso dell'inchiesta debbono essere pubblicati e in quale ordine.

3. Tutti gli atti comunque inerenti allo svolgimento dell'inchiesta vengono versati nell'archivio storico del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Art. 22.

(Stanziamiento di fondi)

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 23.

(Regolamento interno)

1. La Commissione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, può stabilire, con proprio regolamento, norme di esecuzione e di integrazione al presente testo.

Art. 24.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.