La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni d'inchiesta?

di Giovanni Rizzoni *

(29 giugno 2004)

1. Una commissione d'inchiesta sta in questi giorni facendo rivivere all'America la tragedia dell'11 settembre. La National Commission on Terrorist Attacks Upon The United States (più semplicemente conosciuta come la "9-11 Commission") sta concludendo le audizioni e l'esame dei documenti in una complessa indagine che ha per scopo lo stabilire la dinamica degli attacchi del settembre 2001, l'individuazione dei mandanti dell'azione e i possibili interventi per scongiurare il ripetersi in futuro di eventi di questo genere. Il rapporto finale dovrà essere presentato entro il prossimo 26 luglio, ma una serie di elementi messi in luce dai rapporti preliminari già pubblicati hanno profondamente colpito l'opinione pubblica americana.

Come abbondantemente riportato dalla stampa, le indagini sin qui svolte gettano seri dubbi sull'esistenza di un collegamento tra l'organizzazione ideatrice degli attacchi, al Quaeda, e il dittatore irakeno Sadam Hussein. Dalla ricostruzione delle diverse fasi dell'organizzazione dell'attentato emergono inoltre una serie di elementi molto allarmanti (ad es. lo stato di caos nel quale la difesa area degli USA risulta essere precipitata nei momenti successivi agli attacchi) che rivelano quanto la superpotenza americana sia in realtà vulnerabile e impreparata alle sfide di un mondo asimmetrico.

Le conclusioni della Commissione sono il frutto di un accuratissimo lavoro istruttorio. Una attività di indagine resa possibile dalle particolari caratteristiche della 9-11 Commission, piuttosto diverse da quelle di una normale commissione d'inchiesta parlamentare. Per la sua istituzione si è fatto innanzitutto ricorso ad una norma di legge: il paragrafo 604 dell'"Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003 approvato dal Congresso nel novembre del 2002. Una legge che, come tutte le leggi americane, è stata sottoposta alla firma presidenziale. Già per questa sola caratteristica, la Commissione appare come il risultato di un negoziato tra l'esecutivo e il legislativo. E' a questo proposito significativo che, a fronte dei rilevantissimi poteri di indagine riconosciuti alla Commissione, il Presidente abbia sentito il bisogno di rilasciare, contestualmente alla firma della legge, uno "statement" con il quale il potere esecutivo si riserva comunque di non rendere accessibili alla Commissione tutte le informazioni che possano recare danno alle relazioni internazionali e alla sicurezza nazionale del paese nonché al libero svolgimento delle competenze costituzionali dello stesso esecutivo.

Ma il carattere negoziato della Commissione trova riflesso soprattutto nella sua composizione. E' previsto che la Commissione operi nell'ambito del potere legislativo. I suoi componenti non sono tuttavia dei parlamentari: secondo quanto previsto dalla legge possono entrare a far parte della Commissione cittadini americani che non siano dipendenti di una amministrazione federale o statale e che godano di riconosciuta autorevolezza nel campo della pubblica amministrazione, della difesa, del diritto, del commercio e delle relazioni internazionali. La nomina dei membri della Commissione si deve ad autorità diverse. Il presidente della Commissione viene scelto direttamente dal Presidente degli Stati Uniti; il vicepresidente è nominato dal leader del gruppo parlamentare del partito democratico al Senato, in accordo con il capo dell'omologo gruppo parlamentare alla Camera dei rappresentanti. Gli altri otto membri sono nominati dai membri anziani della direzione dei gruppi parlamentari democratici e repubblicani nei due rami del Congresso. Complessivamente è previsto che non più di cinque membri della Commissione siano riferibili allo stesso partito politico. La composizione della Commissione riflette insomma un bilanciamento molto complesso tra potere esecutivo e legislativo, tra i due maggiori partiti e infine tra i due rami del Congresso.

Tanta cautela è spiegabile in relazione ai rilevanti poteri di indagine accordati alla Commissione. La legge prevede infatti che la Commissione possa chiamare a testimoniare qualsiasi persona ritenuta idonea a fornire informazioni utili e possa acquisire ogni tipo di documento. La mancata comparizione dei testimoni o il rifiuto di produrre i documenti richiesti è punibile penalmente. La Commissione può inoltre acquisire direttamente ogni tipo di informazione e documento in possesso di qualsiasi dipartimento e agenzia federale.

Va rilevato che la legge si preoccupa a questo proposito di precisare come gli ordini obbligatori ("subpoenas") di comparizione dei testimoni o di acquisizione di atti debbano essere emanati congiuntamente dal presidente e dal vicepresidente della Commissione o con il voto favorevole di almeno sei dei commissari. L'esercizio di poteri coercitivi da parte della Commissione deve essere quindi il risultato di un accordo tendenzialmente bipartisan.

Sulla base di questi poteri, il lavoro svolto dalla Commissione è stato imponente. Sono state audite più di 1.000 persone e, fra esse, il capo del dipartimento di Stato Colin Powell, il ministro della difesa Rumsfeld, il consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente, Condoleezza Rice, i direttori e gli ex direttori di CIA e FBI. Un particolare curioso: fra gli auditi è stato incluso anche un membro della Commissione, Jamie S. Gorelick, già funzionario del Dipartimento della giustizia con Clinton, e lo stesso direttore dello staff della Commissione, Philip Zelikow.

Quanto ai documenti acquisiti, la Commissione ha avuto, fra l'altro, accesso al vero *sancta sancorum* dell'amministrazione Bush, i *Presidential Daily Briefs*, i rapporti informativi quotidianamente redatti per il Presidente dalle diverse agenzie di informazione.

Lo sforzo per una veritiera ricostruzione dei tragici eventi del settembre 2001 è insomma davvero imponente e tanto più ammirevole se si pensa che l'attività della Commissione viene a svolgersi a pochissimi mesi dalle elezioni presidenziali nelle quali i temi della lotta al terrorismo e dell'intervento in Irak giocheranno un ruolo di primo piano. E' assai probabile che al termine dei propri lavori la Commissione formulerà delle temutissime "raccomandazioni" al Presidente e al Congresso per una completa ristrutturazione dei servizi di informazione e per una profonda revisione delle strategie per la sicurezza del paese. Le conclusioni saranno certamente il frutto di un duro confronto politico. Verità negoziate, quindi, ma sulla base di un procedimento condiviso tra le maggiori forze politiche del paese, impegnate nella difficile impresa di trarre - come con severità afferma il testo della legge istitutiva della Commissione - "le lezioni derivanti dagli attentati del 11 settembre 2001".

2. Viene spontaneo pensare che qualche "lezione" dall'esempio americano possa essere utile anche nel nostro paese con riferimento alle finalità e alle modalità operative delle commissioni di inchiesta parlamentari. E' noto come nella legislatura in corso una serie di inchieste approvate dalle Camere sulla base dell'articolo 82 della Costituzione abbiano sollevato accese polemiche tra i poli sull'idoneità di questo strumento a svolgere effettivamente nell'attuale assetto maggioritario quel ruolo di indagine e approfondimento su materie di pubblico interesse che la Costituzione assegna all'istituto. In particolare il principio della necessaria rappresentanza proporzionale dei gruppi parlamentari nella composizione delle commissioni non sarebbe più idoneo a evitare arbitri della maggioranza e l'uso dei poteri di indagine propri dell'autorità giudiziaria quale arma impropria nella lotta politica. L'attuale disciplina dell'istituto pone insomma gravi questioni attinenti le garanzie per le opposizioni e mette in dubbio la stessa funzionalità di uno strumento peraltro di vitale importanza per il buon funzionamento complessivo dell'istituzione parlamentare.

Proprio questa esperienza ha reso più controverse le proposte in passato avanzate per la riforma dell'istituto dell'inchiesta parlamentare nell'ambito della definizione di un nuovo statuto dell'opposizione nel sistema maggioritario. Come si ricorderà, l'opinione più diffusa in materia era quella che si dovesse procedere all'introduzione anche nel nostro sistema, sull'esempio del modello tedesco, dell'inchiesta parlamentare di minoranza, attivabile ad esempio su richiesta di una frazione di membri del parlamento. Ora, l'imporsi di forti dinamiche "avversariali" nei rapporti tra le forze politiche presenti in parlamento non sembra consigliare l'attribuzione ad una minoranza dell'attivazione dei delicatissimi poteri di inchiesta: ai possibili arbitri della maggioranza si rischierebbe di sostituire il proliferare di iniziative puramente propagandistiche delle minoranze che finirebbero per screditare ulteriormente questo strumento.

A fronte di tali inconvenienti, le proposte per una revisione dell'istituto sono state più recentemente corrette nel senso opposto, ipotizzando di innalzare i quorum necessari per l'istituzione delle inchieste. Un rimedio, com'è noto, a doppio taglio, in quanto proprio la presenza di un "parlamento diviso" rende difficilissimo il raggiungimento dei quorum aggravati, come testimonia ad esempio la scomparsa delle leggi di amnistia e indulto dopo la revisione dell'articolo 79 della Costituzione.

L'aporia non viene sciolta neppure nel progetto di revisione complessiva della parte seconda della Costituzione approvato dal Senato e attualmente all'esame della Camera. Pur contenendo numerose norme in materia di statuto dell'opposizione, il testo prevede di modificare l'articolo 82 solo per precisare che le Commissioni di inchiesta provviste dei poteri dell'autorità giudiziaria devono essere istituite con legge "bicamerale" (con una legge cioè che richiede il concorso paritario delle due Camere). La serietà della questione ha indotto il Presidente della Camera a inviare il 22 aprile del 2004 una lettera al Presidente della Commissione affari costituzionali nella quale si è espresso un invito alla Commissione, nell'ambito dell'istruttoria sul progetto di revisione costituzionale, a "riflettere approfonditamente" sulle regole concernenti le maggioranze richieste per le deliberazioni dell'inchieste e sui profili riguardanti i rapporti tra inchieste parlamentari e l'esercizio di altre funzioni statali. Ciò al fine di "migliorare l'operatività del più incisivo strumento della funzione ispettiva delle Camere, il cui esercizio si riflette nei rapporti tra poteri dello Stato, su quelli tra tali poteri e

i cittadini, nonché - all'interno dell'istituzione parlamentare- su quelli tra la maggioranza e l'opposizione".

Una possibile via di uscita a fronte di tali difficoltà può essere indicata proprio dall'esempio della 11.9 Commission. Forse, oltre a guardare alle maggioranze istitutive delle Commissioni, una eventuale revisione dell'articolo 82 della Costituzione potrebbe contemplare l'introduzione del principio della composizione paritaria, tra maggioranza e opposizione, di tali organi. Un principio che probabilmente sarebbe sufficiente ad imprimere al ricorso a questo istituto quel carattere cooperativo che trova giustificazione nella particolare natura dei poteri di inchiesta attribuiti alle commissioni che sembra finalizzata non al perseguimento di una finalità politica di parte, ma all'acquisizione di una condivisa base di informazioni a vantaggio dell'intera rappresentanza nazionale.

Del resto, nell'ordinamento parlamentare, un organo con queste caratteristiche esiste già ed è rappresentato dal Comitato per la legislazione della Camera dei deputati. Il Comitato, operativo dal 1998, è composto da dieci membri scelti dal presidente della Camera in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni ed è presieduto, a turni di dieci mesi ciascuno, da uno suoi componenti in modo da alternare alla presidenza un rappresentante dell'opposizione con uno della maggioranza. La composizione paritaria non ha condotto - come temuto inizialmente da taluno - al blocco dell'operatività dell'organo. Al contrario, negli anni si è imposta una modalità consensuale di funzionamento che vede il Comitato adottare le proprie deliberazioni quasi sempre all'unanimità. Anche per il Comitato, la deroga al principio di maggioranza può ritenersi giustificata dalle finalità istituzionali assegnate all'organo: la tutela nell'ambito del procedimento legislativo dei valori della qualità della legislazione e del corretto uso dei diversi strumenti normativi.

Naturalmente quando ci riferiamo alle commissioni di inchiesta tocchiamo un fronte politicamente molto più caldo a causa dei "terribili" poteri accordati a questi organi dall'articolo 82 della Costituzione. Proprio per questo, tuttavia, la prospettiva di una composizione paritaria maggioranza/opposizione potrebbe risultare una possibile ipotesi di lavoro. Non certo per "depoliticizzare" le commissioni indirizzandone l'attività verso la ricerca di una verità politicamente neutra. Quanto piuttosto per permettere all'inchiesta parlamentare di rimanere fedele anche nel nuovo contesto maggioritario ai propri originari cromosomi costituzionali che non la vogliono "né tribunale, né campo di battaglia", ma uno degli indicatori più sensibili di un equilibrato svolgimento in parlamento del principio della divisione dei poteri fra maggioranza e opposizione.

* Consigliere parlamentare, professore a contratto di diritto parlamentare presso la LUISS di Roma - rizzoni_g@camera.it