

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 880

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MORASSUT, RICHETTI, ASCARI, CURTI,  
TONI RICCIARDI, D'ALFONSO**

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla  
scomparsa di Emanuela Orlandi

*Presentata il 13 febbraio 2023*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel labirinto dei molti misteri che abitano il nostro Paese si corre il rischio di dimenticare, o più precisamente, di smettere di cercare la verità che riguarda alcune storie che hanno al centro giovani donne, talvolta adolescenti, che hanno visto le proprie vite interrotte e stritolate. Sono state rapite, uccise, fatte scomparire. È a Roma che la vita di Emanuela Orlandi, nata il 14 gennaio 1968 e scomparsa il 22 giugno 1983 si è fermata. Le vicende come quella di Emanuela Orlandi si chiamano « casi »: casi irrisolti, casi giornalistici, casi criminali. Sicuramente tali vicende sono casi, ma questo modo di intenderle e di interpretarle ha fatto sì che troppo spesso si sia perso il senso di quelle che erano, soprattutto e semplicemente, delle vite normali, di ragazze amate dalle loro famiglie e dai loro amici, famiglie e

amici che sono stati lasciati senza pace e senza risposte da molti, troppi anni. Madri, padri, sorelle, fratelli che nel tempo non si sono mai arresi e che hanno continuato con tenacia a perseguire, a costo di sofferenze aggiuntive rispetto a quella già atroce della perdita, una verità che sembra sempre sfuggire. Riteniamo che anche per la soluzione di questi « casi » sia giunto il momento che il Parlamento, che fino ad ora non è mai intervenuto con indagini e con Commissioni di inchiesta *ex* articolo 82 della Costituzione, dia il suo contributo con l'istituzione di una Commissione bicamerale d'inchiesta.

Per quanto riguarda, in particolare, il caso di Emanuela Orlandi, allora quindi-cenne, cittadina dello Stato del Vaticano, figlia del commesso del palazzo apostolico Ercole Orlandi, esso diventa conosciuto al-

l'opinione pubblica dal 22 giugno del 1983, giorno in cui scompare nel nulla. Fu alle 16 e 30 circa di quel giorno che Emanuela Orlandi uscì dall'appartamento in cui viveva con la famiglia, in via di Sant'Egidio, all'interno della Città del Vaticano, per andare presso l'istituto « Ludovico da Victoria », in Piazza Sant'Apollinare, dove studiava flauto traverso. In una telefonata a casa Emanuela raccontò alla sorella Federica di essere stata avvicinata da un uomo, il quale le aveva proposto di partecipare ad una sfilata, che l'*atelier* Fontana avrebbe tenuto a Palazzo Borromini, per distribuire materiale per la Avon.

Quel pomeriggio aveva un appuntamento con la sorella in un luogo poco distante dal Vaticano, ma non si presentò mai. Dalle 19 alle 20 del 22 giugno di lei si perse ogni traccia. Il caso divenne presto uno degli episodi più misteriosi della storia italiana. Moltissimi furono i personaggi di contorno che si presero la scena, sempre in bilico tra il depistaggio, la mitomania, lo sciacallaggio, elementi distorti attraverso i quali intravedere brandelli di verità, utilizzando la disperazione e la speranza di una famiglia che però, in quasi quarant'anni di *via crucis*, non ha mai perso lucidità e che oggi più che mai chiede che si arrivi alla verità sul rapimento di Emanuela.

Allora furono continue le telefonate alla famiglia per segnalare quello che in realtà i testimoni non avevano mai visto, fino al disvelamento del presunto rapitore, « l'americano », così chiamato per il suo accento, che in una delle innumerevoli telefonate disse che se le autorità italiane non avessero rilasciato Mehmet Ali Ağca, l'attentatore che due anni prima aveva cercato di uccidere Papa Giovanni Paolo II in Piazza San Pietro, Emanuela sarebbe stata uccisa. Questa vicenda assunse presto una grande rilevanza internazionale e mediatica. Infatti, a meno di due mesi dalla denuncia di scomparsa, si profilò l'ipotesi di un sequestro di matrice terroristica. Da allora le tesi e le ipotesi si rincorsero e si sovrapposero. Il quadro degli eventi risultò presto frantumato in una pluralità spesso contraddittoria di voci, riconducibile a gruppi eterogenei dai fini indecifrabili, il cui fattore

comune sembra rappresentato dall'uso strumentale delle notizie divulgate. La storia di Emanuela Orlandi si intreccia poi con quella di un'altra ragazza, coetanea, cittadina italiana, scomparsa nello stesso periodo né mai ritrovata, Mirella Gregori. Le due vicende per un momento si sovrappongono, sembrano accomunate da una stessa sorte. Mirella Gregori, coetanea di Emanuela, scomparve a Roma il 7 maggio 1983, quaranta giorni prima della sparizione di Emanuela Orlandi. Quel giorno Mirella uscì di casa dicendo alla madre che « aveva un appuntamento » con un vecchio compagno di classe. Da quel momento anche la famiglia di Mirella non ebbe più notizie della ragazza. La madre di Mirella, durante una visita del Papa in una parrocchia romana il 15 dicembre 1985, riconobbe in un uomo della scorta una persona che spesso andava a prendere la figlia a casa. Forse lo stesso uomo che è stato visto con Emanuela Orlandi, pochi giorni prima della sua scomparsa? La madre della ragazza venne contattata da un uomo che si qualificò come appartenente allo stesso gruppo dei sequestratori di Emanuela e che dopo un po' di tempo le comunicò queste parole: « Non abbiamo nulla da fare ».

I messaggi di richieste e di *ultimatum* raggiunsero la stampa americana, la CBC, e ancora quella italiana con sigle di organizzazioni terroristiche diverse, tutte riassumibili con il linguaggio investigativo nella cosiddetta « pista turca ».

Il periodo storico in cui spariscono Emanuela Orlandi e Mirella Gregori è segnato da tensioni, misteri e scandali: la crisi dell'Istituto per le opere di religione (IOR) e il dissesto del Banco Ambrosiano, l'omicidio del banchiere Roberto Calvi, i legami tra la mafia e altre organizzazioni criminali, il protagonismo e il fiancheggiamento criminale della banda della Magliana, sullo sfondo la Guerra fredda.

Non possiamo in questa sede ricostruire, né tanto meno esaurire, in maniera completa le infinite fasi e le infinite incongruenze, i silenzi e i misteri che ancora oggi non hanno finito di emergere, non ultimo quello che riguarda le notizie secondo cui il Servizio per le informazioni e la sicurezza

militare (SISMI) avrebbe indagato sulla scomparsa di Mirella Gregori e su quella di Emanuela Orlandi e che la documentazione relativa all'indagine, collocata in tre faldoni secretati, sembrerebbe sparita nel nulla; di questa documentazione la procura della Repubblica di Roma avrebbe disposto l'acquisizione, ma non sarebbe mai stata consegnata per confluire negli atti d'indagine. Se tutto ciò fosse accertato starebbe ad indicare un'attività d'inchiesta molto approfondita, fatta direttamente dal SISMI senza che la famiglia ne fosse avvisata come, era, invece, accaduto con il Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica (SISDE).

Nel settembre del 1993, il magistrato impegnato nelle indagini sui mandanti dell'attentato a Papa Wojtyła decise di acquisire del materiale presso la sede dei servizi segreti militari e, proprio in questa occasione, i carabinieri si sarebbero imbattuti in una quantità estremamente consistente di documenti, distribuiti in diciotto faldoni, tre dei quali riguardanti appunto Emanuela Orlandi e Mirella Gregori. Gli investigatori annotarono su due di essi il cognome « Orlandi » e, sull'altro, « Orlandi-Gregori ». Tale documentazione non è mai stata consegnata. Questo è solo uno degli ultimi tasselli di un caso che merita a nostro avviso decisamente l'attenzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su Emanuela Orlandi.

Emanuela Orlandi fu rapita. Se ne ha, ormai, certezza: da alcune evidenze, infatti, emerge che vi fu una rivendicazione del suo rapimento da parte dei rapitori, che ottennero addirittura una linea riservata con la Segreteria di Stato della Santa Sede, nella

persona del cardinale Agostino Casaroli, al fine di trattare le condizioni per il rilascio. Un evento, questo, che sicuramente presenta caratteri di eccezionalità, poiché vede la seconda carica di uno Stato trattare in prima persona, senza intermediazioni, con i rapitori di una cittadina. Furono, inoltre, sicuramente coinvolti apparati delle istituzioni italiane (SISDE, SISMI, Digos, Carabinieri e Polizia di Stato). Ciò nonostante, i depistaggi, le omissioni, le manipolazioni sono stati moltissimi. La mancanza di collaborazione da parte dello Stato della Città del Vaticano nei confronti delle istituzioni e della magistratura italiana è stata significativa: sono ben tre, ad esempio, le rogatorie internazionali rivolte dalla procura della Repubblica di Roma, sempre rigettate, contravvenendo, in questo modo, all'accordo tra la Santa Sede e la Repubblica italiana, che apporta modificazioni al concordato lateranense, firmato a Roma il 18 febbraio 1984 e ratificato ai sensi della legge 25 marzo 1985, n. 121, il quale, all'articolo 1, prevede che: « La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. ». Riteniamo, dunque, non più procrastinabile per questo Parlamento la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta, che contribuisca in modo decisivo a fare luce sul caso riguardante il rapimento di Emanuela Orlandi, e a restituire, finalmente, la verità alla sua famiglia e alla collettività.

## PROPOSTA DI LEGGE

## Art. 1.

*(Istituzione, durata e compiti della Commissione)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XIX legislatura, una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi, di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione ha i seguenti compiti:

*a)* ricostruire e analizzare in maniera puntuale la dinamica del rapimento di Emanuela Orlandi;

*b)* verificare ed esaminare il materiale e i dati acquisiti attraverso le inchieste giudiziarie e le inchieste giornalistiche riguardanti il rapimento di Emanuela Orlandi;

*c)* esaminare e verificare fatti, atti e condotte commissive oppure omissive che possano avere costituito ostacolo o ritardo o avere portato ad allontanarsi dalla ricostruzione veritiera dei fatti necessaria all'accertamento giurisdizionale delle responsabilità connesse agli eventi, anche promuovendo azioni presso Stati esteri, finalizzate ad ottenere documenti o altri elementi di prova in loro possesso che siano utili alla ricostruzione della vicenda;

*d)* verificare, mediante l'analisi degli atti processuali e del materiale investigativo raccolto negli anni, quali criticità e circostanze possano avere ostacolato il sistema giudiziario nell'accertamento dei fatti e delle responsabilità.

3. Entro sessanta giorni dalla conclusione dei propri lavori e ogni qualvolta lo ritenga necessario, la Commissione presenta una relazione alle Camere. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

## Art. 2.

*(Composizione della Commissione)*

1. La Commissione è composta da venti senatori e da venti deputati, scelti rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

2. La Commissione è rinnovata dopo il primo biennio dalla sua costituzione e i suoi componenti possono essere confermati.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati convocano la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni dei commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

## Art. 3.

*(Poteri e limiti della Commissione)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e con le

stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

2. Ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, per le testimonianze rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale.

3. La Commissione può richiedere, nelle materie attinenti alle finalità di cui all'articolo 1, copie di atti e di documenti riguardanti procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari.

4. Sulle richieste di cui al comma 3 l'autorità giudiziaria provvede ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale.

5. La Commissione mantiene il segreto fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 3 sono coperti da segreto nei termini indicati dai soggetti che li hanno trasmessi.

6. La Commissione può chiedere agli organi e agli uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti nelle materie attinenti alle finalità di cui all'articolo 1.

7. Fermo restando quanto previsto dal comma 5, la Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione a esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono in ogni caso essere coperti dal segreto gli atti, le testimonianze e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari fino al termine delle stesse.

8. Per il segreto d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti in materia. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato. Per il segreto di Stato si

applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

9. Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria non sono tenuti a comunicare alla Commissione le fonti delle loro informazioni.

10. La Commissione può organizzare i propri lavori tramite uno o più comitati, disciplinati dal regolamento di cui all'articolo 5, comma 1.

#### Art. 4.

##### *(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui ai commi 5 e 7 dell'articolo 3.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione dell'obbligo di cui al comma 1 è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le stesse pene si applicano a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

#### Art. 5.

##### *(Organizzazione interna)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione e dei comitati istituiti ai sensi dell'articolo 3, comma 10, sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Ciascun componente può proporre la modifica delle disposizioni regolamentari.

2. Le sedute della Commissione sono pubbliche. Tutte le volte che lo ritenga opportuno la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie, di soggetti interni ed esterni alla pubblica amministrazione, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.

4. Per lo svolgimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

5. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 150.000 euro per l'anno 2023 e di 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi e 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. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con determinazione adottata d'intesa tra loro, possono autorizzare annualmente un incremento delle spese di cui al primo periodo, comunque in misura non superiore al 30 per cento, a seguito di richiesta formulata dal presidente della Commissione per motivate esigenze connesse allo svolgimento dell'inchiesta.

6. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

#### Art. 6.

*(Entrata in vigore)*

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

