



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro

dossier n° 74 /0 - 26 settembre 2013 - Elementi per l'istruttoria legislativa

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 13
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	9
Date:	
presentazione:	24 luglio 2013
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente

Istituzione della Commissione

In base all'art. 82 della Costituzione, l'inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera (evidentemente con atto non legislativo).

Si è però andata affermando anche la prassi di deliberare le inchieste con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, o con atto bicamerale non legislativo.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'art. 140 del Regolamento della Camera e l'art. 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue il procedimento previsto per quelle legislative.

Si ricorda che, qualora le due Camere istituiscano Commissioni monocamerale sulla stessa materia, l'art. 162 del Reg. Senato consente che le Commissioni possano deliberare di procedere in comune, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

Nomina dei componenti

Per quanto riguarda la nomina dei commissari, il secondo comma dell'art. 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione deve rispecchiare la proporzione dei gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

Di conseguenza si applicano gli art. 56, comma 3, del r.C. e l'art. 25, comma 3, r.S., i quali stabiliscono che per le nomine delle Commissioni che, per prescrizione di legge o regolamento debbano essere composte in modo da rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, il Presidente comunica ai Gruppi il numero dei posti spettanti a ciascuno in base al suddetto criterio richiedendo la designazione di un eguale numero di nomi.

Qualora sia espressamente previsto dall'atto costitutivo, il Presidente è nominato, al di fuori della Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

L'organizzazione interna e dei lavori

Poteri inerenti alla organizzazione dei lavori sono quelli riguardanti la fissazione del programma dei lavori e l'istituzione di sottocommissioni nonché l'elaborazione e l'approvazione di un regolamento interno. Al riguardo si rammenta che, da circa un decennio, si è venuta formando la prassi secondo la quale le Commissioni d'inchiesta adottano un proprio regolamento, ferma restando l'applicabilità del regolamento della Camera di appartenenza del Presidente della Commissione per quanto non espressamente previsto dal predetto regolamento interno.

La durata dei lavori della Commissione è stabilita dal relativo atto istitutivo, che fissa la data di presentazione della relazione (che è atto conclusivo dell'attività, anche se il termine assegnato alla Commissione non è ancora scaduto) o assegna un termine finale ai lavori stessi, a partire dalla costituzione o dall'insediamento della Commissione ovvero dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva.

Si ricorda che le Commissioni istituite con atto non legislativo cessano comunque la propria attività con la fine della legislatura mentre quelle istituite con legge possono essere prorogate con una nuova legge.

I poteri delle Commissioni d'inchiesta

L'art. 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (c.d. principio del parallelismo).

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, ricognizioni, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testi renitenti.

In particolare, per le convocazioni di testimoni davanti alla Commissione si applicano gli **articoli 366** - rifiuto di uffici legalmente dovuti da parte dei periti, interpreti, o custode di cose sottoposte a custodia e da parte dei testimoni - e **372** - falsa testimonianza - del **codice penale**, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria. Si ricorda che per tali reati, dopo la riforma del codice di procedura penale, non è più previsto l'arresto ma, rispettivamente, la reclusione fino a sei mesi o la multa da L. 60.000 a 1.000.000 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372 come modificato dall'art. 11 del D.L. n. 306/1992, convertito con la L. 7 agosto 1992, n. 356, che ha aumentato l'originaria pena consistente nella reclusione da sei mesi a tre anni).

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'art. 24 Cost., riconoscendo, ad esempio, il diritto all'assistenza del difensore ogni volta che il suo mancato esercizio possa pregiudicare la posizione processuale della persona interrogata.

Il parallelismo con i poteri della magistratura disposto dal citato comma secondo dell'articolo 82 della Costituzione si estende anche agli aspetti relativi alle limitazioni dei poteri della Commissione stessa. In via generale si può affermare che lo svolgimento dell'inchiesta trova gli stessi limiti che la vigente legislazione pone alle indagini dell'autorità giudiziaria, fermo restando che l'atto istitutivo della Commissione può disporre di ulteriori ovvero prevedere l'inapplicabilità nei confronti della Commissione stessa di disposizioni limitative dell'attività d'indagine dell'autorità giudiziaria; al riguardo si rammenta, in via esemplificativa, che l'articolo 3, comma 2, della legge 30 giugno 1994, n. 430, istitutiva della Commissione Antimafia nel corso della XII Legislatura, ha disposto la non opponibilità alla Commissione del segreto di Stato (legge 24 ottobre 1977, n. 801) con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari.

Il segreto funzionale

Particolarmente complesso è il problema dei rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria, specie per quanto riguarda i profili di reciproca opponibilità del segreto: su questo tema è fondamentale la sentenza n. 231/75 della Corte costituzionale, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (**c.d. segreto funzionale**), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario.

La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria. Si sottolinea peraltro che alcune recenti leggi istitutive di Commissioni d'inchiesta non hanno confermato l'opponibilità del segreto funzionale all'autorità giudiziaria e ad altre Commissioni d'inchiesta.

Si segnala tuttavia che la più recente esperienza legislativa in materia (cfr. art. 4, comma 2, L. 430/94 cit.) ha innovato tale principi, disponendo (sembra peraltro in via permanente) l'inopponibilità nei confronti dell'autorità giudiziaria (nonchè alla Commissione d'inchiesta istituita con la predetta normativa, con evidente applicazione del principio del parallelismo sopra illustrato) del segreto funzionale cui siano stati assoggettati atti e documenti da parte delle competenti Commissioni d'inchiesta.

Analisi della proposta di istituzione di Commissione d'inchiesta

Il documento in esame (**Doc. XXII, n. 13**, Fioroni ed altri) prevede l'istituzione di una **Commissione d'inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro**.

Il fondamento dell'inchiesta è quindi un atto monocamerale, mentre si riscontrano precedenti nei quali si è fatto ricorso alla legge.

Sui fatti relativi al rapimento di Aldo Moro del 16 marzo 1978 e al delitto di via Fani del 9 maggio 1978, il Parlamento ha già, in passato, assunto iniziative di inchiesta nell'ambito di Commissioni bicamerali. In

particolare, nel corso della VIII legislatura, è stata istituita con la [L. 23 novembre 1979, n. 597](#) la Commissione di inchiesta sulla strage di Via Fani e sul sequestro ed assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia.

La Commissione fu insediata il 10 gennaio 1980 e la sua durata venne prorogata con le leggi 4 settembre 1980, n. 542; 30 dicembre 1980, n. 892; 6 gennaio 1982 n. 1; 9 aprile 1982, n. 154. La relazione conclusiva fu presentata il 29 giugno 1983 (doc. XXIII, n. 5, VIII legislatura), unitamente a cinque relazioni di minoranza.

Successivamente, i fatti a cui si riferisce la proposta in esame sono stati oggetto di indagini nell'ambito della Commissione di inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita dapprima nella X legislatura, dalla [L. 17 maggio 1988, n. 172](#) e successivamente prorogata.

Tale Commissione, nella seduta del 14-15 aprile 1992, ha approvato, tra le altre, una relazione sulla inchiesta condotta sugli ultimi sviluppi del caso Moro (doc. XXIII, n. 49, X legislatura).

Successivamente, anche nell'ambito dei lavori della Commissione di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita nella XI legislatura con [L. 23 dicembre 1992, n. 499](#) e prorogata fino al 2001 (XIII legislatura), è stata presentata una relazione sugli sviluppi del caso Moro, approvata nella seduta del 23 febbraio 1994 (doc. XXIII, n. 13; XI legislatura).

Per un maggior approfondimento, si veda il Repertorio delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, a cura dell'Archivio Storico del Senato della Repubblica, consultabile al seguente indirizzo: <http://notes9.senato.it/web/senato.nsf/HomePageNew?OpenPage>.

L'**articolo 1** della proposta in esame attribuisce alla Commissione il **compito** di accertare sia nuovi elementi che possono integrare le conoscenze acquisite dalle precedenti Commissioni parlamentari di inchiesta sulla strage di Via Fani, sul sequestro e sull'assassinio di Aldo Moro, sia eventuali responsabilità su tali fatti riconducibili ad apparati, strutture e organizzazioni comunque denominati ovvero a persone a essi appartenenti o appartenute.

Si richiama quanto già previsto dall'[art. 82 Cost.](#) in merito alla possibilità per la Commissione di procedere alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (v. *supra*).

Ai sensi dell'**articolo 2**, i lavori della Commissione devono essere conclusi entro **diciotto mesi** dal suo insediamento con la presentazione di una relazione sulle risultanze delle indagini.

L'**articolo 3** prevede che la Commissione sia composta da **trenta deputati**, scelti dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascuna componente politica costituita in gruppo. Il presidente della Commissione è eletto a maggioranza dei presenti tra i componenti della Commissione che elegge altresì due vicepresidenti e due segretari.

Il comma 2 dell'articolo 3 dispone in tema di sostituzioni dei componenti per le fattispecie di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare. In tal caso la sostituzione è effettuata dal Presidente "con gli stessi criteri e con la stessa procedura" previsti per la costituzione della Commissione.

Un peculiare precedente di dimissioni - ricordato dal Presidente della Camera in occasione della **seduta del 21 gennaio 2008 della Giunta per il regolamento della Camera** - si è avuto nell'ambito della **Commissione d'inchiesta Moro**, in cui le dimissioni furono rassegnate sia dal Presidente, on. Biasini, sia degli altri componenti rimanenti dopo l'abbandono dei lavori da parte di tutti i membri di un gruppo (22 febbraio 1980). La Commissione fu ricostituita il 20 marzo 1980 e il 24 aprile fu eletto l'Ufficio di presidenza.

L'**articolo 4** prevede l'applicazione degli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale per le audizioni a testimonianza che si svolgono avanti la Commissione, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria.

Tali articoli riguardano: rifiuto di uffici legalmente dovuti (art. 366 c.p.); simulazione di reato (art. 367 c.p.); calunnia (art. 368 c.p.); autocalunnia (art. 369 c.p.); simulazione o calunnia per fatto costituente contravvenzione (art. 370 c.p.); falso giuramento (art. 371 c.p.); false informazioni al pubblico ministero o al procuratore della Corte penale internazionale (art. 371-*bis* c.p.); false dichiarazioni al difensore (art. 371-*ter*); falsa testimonianza (art. 372 c.p.); falsa perizia o interpretazione (art. 373 c.p.); frode processuale (art. 374 c.p.); false dichiarazioni o attestazioni in atti destinati all'autorità giudiziaria o alla Corte penale internazionale (art. 374-*bis*, c.p.); circostanze aggravanti dei precedenti reati (art. 375 c.p.); ritrattazione (art. 376 c.p.); intralcio alla giustizia (art. 377 c.p.); induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 377-*bis* c.p.); favoreggiamento personale (art. 378 c.p.); favoreggiamento reale (art. 379 c.p.); rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (art. 379-*bis* c.p.); patrocini o consulenza infedele (art. 380 c.p.); altre infedeltà del patrocinatore o del consulente tecnico (art. 381 c.p.); millantato credito del patrocinatore (art. 382 c.p.); interdizione dai pubblici uffici per i reati degli artt. 380, 381 e 382 (art. 383 c.p.); casi di non punibilità (art. 384 c.p.).

Si prevede l'inopponibilità del segreto di Stato di cui alla [legge 3 agosto 2007, n. 124](#) per i fatti eversivi dell'ordine costituzionale, specificando che non possono essere oggetto di segreto fatti eversivi dell'ordine costituzionale di cui si è venuti a conoscenza per ragioni della propria professione, salvo per quanto riguarda il rapporto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato perchè in tal caso vi è opponibilità. Il segreto d'ufficio e bancario sono assolutamente inopponibili per i fatti rientranti nei compiti della

Commissione.

Si nota che già l'art. 39, comma 11, della citata legge 124/2007 prevede che in nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato notizie, documenti o cose relativi a fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale.

L'**articolo 5** prevede che la Commissione può ottenere, anche in deroga al divieto stabilito, per il pubblico ministero e la polizia giudiziaria in relazione agli atti di indagine, dall'[articolo 329 del codice di procedura penale](#), copie degli atti e documenti relativi ad altre istruttorie o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti. L'autorità giudiziaria può trasmettere copie di atti e documenti anche di propria iniziativa. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. I documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività dell'organo sono informatizzati a cura della stessa commissione.

L'**articolo 6** conferisce alla Commissione la facoltà di riunirsi in seduta segreta in tutti i casi ritenuti opportuni e vincola al **segreto**, per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti al procedimento di inchiesta, i componenti la Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti d'inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio sono obbligati .

La violazione del segreto è punita ai sensi dell'[articolo 326 del codice penale](#), che punisce la rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, a meno che il fatto costituisca più grave reato. Le stesse pene previste dal citato articolo si applicano, se il fatto non costituisce più grave reato, a chiunque diffonde in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, notizie, deposizioni, atti o documenti del procedimento d'inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione.

L'**articolo 7** consente alla Commissione di avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritiene necessarie.

L'**articolo 8** demanda ad un **regolamento interno** della stessa Commissione la disciplina della propria attività e del proprio funzionamento, stabilendo che tale atto deve essere approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori.

Il medesimo articolo quantifica le **spese per il funzionamento** della Commissione in 30.000 euro l'anno, ponendole a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.