



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di David Rossi

DOC XXII, n. 7

Dossier n° 23/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
17 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 7
Titolo:	Commissione di inchiesta sulla morte di David Rossi
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Rizzetto

Contenuto

La proposta in esame intende istituire una **Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di David Rossi**.

La relazione illustrativa precisa come la proposta risponda all'esigenza di dare seguito all'operato dell'analoga Commissione istituita nella XVIII legislatura, che non ha potuto completare i propri lavori a seguito del sopravvenuto scioglimento delle Camere.

David Rossi, responsabile dell'area comunicazione del Monte dei Paschi di Siena (MPS), fu trovato senza vita il 6 marzo del 2013 dopo essere precipitato dalla finestra del proprio ufficio nella sede storica della banca di Rocca Salimbeni. Per accertare le cause della morte, nella XVIII legislatura fu istituita una Commissione parlamentare d'inchiesta ([delibera dell'11 marzo 2021](#)) che concluse i propri lavori nella seduta del 15 settembre 2022, con l'approvazione della relazione sull'attività svolta ([Doc. XXII-bis, n. 4](#)). Nella relazione si dà analiticamente conto delle attività che non è stato possibile svolgere a causa della sopravvenuta conclusione della legislatura. L'ufficio di presidenza della Commissione, nella riunione del 15 settembre 2022, ha deliberato la trasmissione della relazione stessa alla procura della Repubblica presso il tribunale di Siena, nonché alla procura della Repubblica presso il tribunale di Genova.

Proprio al fine di valorizzare il lavoro svolto dalla Commissione nella scorsa legislatura, nel corso dell'esame in **sede referente** da parte delle Commissioni II Giustizia e VI Finanze è stato approvato un emendamento che ha **parzialmente modificato l'articolo 1**. Per effetto di tale approvazione è stata disposta l'**integrale acquisizione dei materiali e della documentazione raccolti o formati dalla precedente Commissione d'inchiesta**, ivi inclusi i resoconti, comprensivi delle parti secretate, delle audizioni e la relazione finale.

Per il resto, il contenuto della proposta in esame ricalca la proposta istitutiva della Commissione presentata e approvata nella XVIII legislatura ([Doc. XXII, n. 37](#)).

In particolare, l'**articolo 1** istituisce, per la durata della XIX legislatura, una **Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di David Rossi**, ai sensi dell'[articolo 82 della Costituzione](#).

Istituzione e
compiti della
Commissione

Alla Commissione sono attribuiti i seguenti **compiti**:

- ricostruire in maniera puntuale i fatti**, le cause e i motivi che portarono alla caduta di David Rossi dalla finestra del proprio ufficio nella sede del Monte dei Paschi di Siena di Rocca Salimbeni e le eventuali responsabilità di terzi;
- esaminare e valutare il materiale raccolto e i risultati conseguiti** dalle inchieste giornalistiche e indagare sulle vicende collegate a David Rossi, come denunciate e rese pubbliche dalle medesime inchieste;
- verificare la completezza e l'efficacia dell'attività investigativa**, anche valutando se vi siano state eventuali inadempienze o ritardi nella direzione e nello svolgimento di essa.

Ai sensi dell'**articolo 2**, la Commissione è composta da **venti deputati**, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare

Composizione e
modalità di
costituzione

(comma 1). Con gli stessi criteri e con la stessa procedura si provvede alle eventuali sostituzioni (comma 2).

La Commissione è convocata dal Presidente della Camera, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, per la costituzione dell'**ufficio di presidenza** (comma 3).

Ai sensi del comma 4 l'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti la 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.

Il comma 5, infine, prevede che la Commissione, al termine dei propri lavori, presenti una **relazione** alla Camera dei deputati sui risultati dell'attività di inchiesta.

L'**articolo 3** disciplina i **poteri e limiti della Commissione**. In primo luogo, la Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e 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 (comma 1).

Poteri e limiti

L'**accompagnamento coattivo** consiste nell'ordine, impartito dall'autorità giudiziaria, attraverso un proprio decreto motivato, di condurre una persona alla sua presenza, se occorre anche con la forza. Le ipotesi in cui tale provvedimento può essere disposto sono tassativamente previste dal codice di procedura penale, agli artt. 132 (accompagnamento coattivo dell'imputato) e 133 (accompagnamento coattivo di altre persone). In particolare, l'[art. 133 c.p.p.](#) disciplina l'accompagnamento coattivo di un testimone, di un perito, di persona sottoposta all'esame del perito, di un consulente tecnico, di un interprete e del custode delle cose sequestrate i quali, pur regolarmente citati e convocati per il compimento di un atto processuale per il quale è richiesta la loro presenza, omettono di comparire senza un legittimo impedimento. Il giudice può altresì condannare tali soggetti al pagamento di un'ammenda 51 a 516 euro nonché delle spese causate dalla mancata comparizione. L'ordine di accompagnamento coattivo è eseguito dalla forza pubblica; in ogni caso, ai sensi dell'[art. 132 c.p.p.](#), la persona sottoposta ad accompagnamento coattivo non può essere trattenuta oltre il compimento dell'atto previsto e degli adempimenti per il quale perduri la necessità della presenza e, comunque, non oltre le ventiquattro ore.

La Commissione ha facoltà di acquisire **copie di atti e documenti** relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organismi inquirenti, nonché copie di atti e documenti relativi a **inchieste parlamentari**, anche se coperti da segreto (comma 2).

Il comma 3 stabilisce che la Commissione garantisce il mantenimento del **regime di segretezza** fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia sono coperti dal segreto.

Per il **segreto di Stato** nonché per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato (comma 4).

Il **segreto di Stato** è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione ([legge n. 124/2007](#)) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato. Si ricorda che il segreto d'ufficio obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso ([art. 15, DPR 3/1957](#)). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti ([art. 201 c.p.p.](#)).

Parimenti, determinate categorie di persone (ministri di confessioni religiose, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferire all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (**segreto professionale** ex [art. 200 c.p.p.](#)).

Per le **testimonianze** rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 384-bis del codice penale (comma 5).

Gli articoli da 366 a 384-bis, collocati nel [Libro II, Titolo III, Capo I, del codice penale](#), riguardano una serie di **delitti contro l'attività giudiziaria**, che vanno dal rifiuto di atti legalmente dovuti (art. 366), alla simulazione di reato (art. 367), dalla calunnia e autocalunnia (artt. 368-9), dalla falsa testimonianza (art. 372) alla falsa perizia o interpretazione (artt. 373), dalla frode processuale (art. 374) all'intralcio alla giustizia (art. 377), dal favoreggiamento personale o reale (artt. 378-9) alla

rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (art. 379-bis). Si tratta di delitti che hanno come comune denominatore la tutela del corretto funzionamento della giustizia, quale bene di primaria importanza, e che sono generalmente definibili come reati di pericolo concreto, in quanto la condotta deve estrinsecarsi in azioni o omissioni idonee a porre concretamente in pericolo l'esatto svolgimento della funzione giurisdizionale.

Ai sensi del comma 6, 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 e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari.

L'**articolo 4**, in materia di **obbligo del segreto**, prevede che 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 coperti dal segreto ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 6 (comma 1). La violazione di tale obbligo e la diffusione, in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione sono punite ai sensi della legislazione vigente (comma 2).

Obbligo del segreto

A tal fine si ricorda che l'**art. 326 c.p.** punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio che rivela notizie che debbano rimanere segrete di cui è venuto a conoscenza in ragione del suo ufficio; se il fatto è commesso per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, la reclusione va da due a cinque anni, mentre se si tratta di ingiusto profitto di natura non patrimoniale ovvero se il fatto è commesso per cagionare ad altri un danno ingiusto la reclusione è fino a due anni. La violazione colposa dell'obbligo del segreto è invece punita con la reclusione fino ad un anno.

Ai sensi dell'**articolo 5**, l'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un **regolamento interno** approvato dalla medesima Commissione prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Le sedute sono pubbliche, tuttavia la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta (comma 1).

Regolamento interno

La Commissione può avvalersi di tutte le **collaborazioni** che ritenga necessarie, di soggetti interni o esterni all'amministrazione dello Stato autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti. Con il citato regolamento interno è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione (comma 2).

Collaborazioni

Il comma 3 dispone che per lo svolgimento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati.

Ai sensi del comma 4, le **spese per il funzionamento** della Commissione, stabilite nel limite massimo di **40.000 euro**, sono poste a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Spese

Rispetto dei principi costituzionali

L'articolo 82 Cost. prevede che ciascuna Camera possa disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'istituzione della Commissione di inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera, con atto non legislativo. Nella storia parlamentare si è però andata affermando la prassi di deliberare le inchieste anche con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, ovvero, in alcuni casi, con due delibere di identico contenuto adottate dalle rispettive assemblee con gli strumenti regolamentari. Nel primo caso viene istituita una vera e propria Commissione bicamerale, mentre nel secondo si hanno due distinte Commissioni che possono deliberare di procedere in comune nei lavori d'inchiesta, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'articolo 140 del Regolamento della Camera e l'articolo 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Per quanto riguarda la nomina dei componenti, il secondo comma dell'articolo 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 l'articolo 56, comma 3, del regolamento Camera e l'articolo 25, comma 3, reg. Senato, 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.

L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce che la Commissione d'inchiesta procede alle indagini ed agli esami con **gli stessi poteri** delle Commissioni d'inchiesta **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, come chiarito anche dal provvedimento in esame, 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.

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 24 Costituzione 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 con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari (reati per i quali all'epoca era prevista l'opponibilità del segreto di stato, si vede la versione dell'articolo 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007).

In ordine ai rapporti tra Commissioni d'inchiesta e magistratura, si ricorda che nella sentenza n. 231 del 1975 la Corte costituzionale ha altresì ricordato che compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di 'giudicare', ma di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere. "L'attività di inchiesta rientra nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; né potrebbe rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale, ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale".

Relativamente a precedenti in parte analoghi, si ricorda che la formulazione utilizzata dalla delibera istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni prevede (articolo 1, comma 2, lettera b)) che la Commissione è chiamata a verificare fatti, atti e condotte commissive e omissive che abbiano costituito o costituiscano ostacolo, ritardo o difficoltà per l'accertamento giurisdizionale delle responsabilità relative alla morte di Giulio Regeni, anche al fine di valutare eventuali iniziative normative per superare, nel caso di specie e per il futuro, simili impedimenti.

In precedenza, la delibera istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Italia Alpi e Miran Hrovatin (31 luglio 2003) prevede (articolo 1, comma 2, lettera c)) che la Commissione è chiamata ad analizzare le modalità, la completezza e l'attendibilità dell'operato delle amministrazioni dello Stato, anche in relazione alle inchieste della magistratura.

gi0008a	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	 CD_finanze