



Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Giulio Regeni

DOC XXII, n. 17

Dossier n° 104 - Schede di lettura
27 febbraio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII, n. 17
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Giulio Regeni
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Palazzotto
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	28 maggio 2018
Commissione competente :	III Affari esteri

Contenuto

La proposta in esame ([Doc. XXII, n. 17](#)), d'iniziativa del deputato Palazzotto ed altri, prevede l'istituzione di una **commissione parlamentare d'inchiesta** monocamerale sulla morte di Giulio Regeni, della **durata di un anno** (art. 1, comma 1).

istituzione e durata

La Commissione d'inchiesta è chiamata ad accertare le **responsabilità relative alla morte di Giulio Regeni**, ricostruendo in maniera puntuale le motivazioni e le circostanze che hanno portato al suo assassinio (**art. 1, comma 2**). Al termine dei lavori la Commissione presenta una **relazione finale all'Assemblea** sui risultati dell'inchiesta (**art. 1, comma 3**).

relazione finale

Si segnala che una proposta d'inchiesta, d'analogo contenuto, era stata presentata dal dep. Palazzotto ed altri nel corso della XVII legislatura ([Doc. XXII, n. 78](#)).

Si ricorda che nella presente legislatura è stata discussa presso la Commissione Affari esteri, l'11 luglio 2018, un'**interrogazione a risposta immediata (n. 5-00045)**, d'iniziativa del deputato **Fornaro**, sulla posizione del Governo in merito al caso Regeni. Un'**ulteriore interrogazione a risposta immediata (n. 5-01296)**, d'iniziativa della deputata **Boldrini**, sull'impegno del Governo per il definitivo accertamento della verità sull'assassinio di Giulio Regeni, è stata discussa presso la medesima Commissione nella seduta del 24 gennaio scorso.

Per quanto attiene alla **composizione della Commissione**, la proposta stabilisce che sia composta da **venti deputati**, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari e assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare (**art. 2, comma 1**). Nel caso di sostituzione o nel caso sopraggiungano altre cause d'impedimento, si prevede il ricorso agli stessi criteri ed alla medesima procedura di cui al comma precedente (**art. 2, comma 2**).

composizione della Commissione

La convocazione per la costituzione dell'ufficio di presidenza della Commissione

è disposta dal Presidente della Camera, entro dieci giorni dalla nomina dei commissari (**art. 2, comma 3**).

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 della Commissione. Se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età (**art. 2, comma 4**).

La Commissione procede alle indagini e agli esami **con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (art. 3, comma 1)**.

poteri e limiti
della
Commissione

Tale formulazione riproduce il contenuto dell'articolo 82 della Costituzione, ripreso anche [dall'art. 141, comma 2](#), del Regolamento della Camera. Analogamente, l'art. 162, comma 5, del Regolamento del Senato recita: "I poteri della Commissione sono, a norma della Costituzione italiana, gli stessi dell'autorità giudiziaria". La possibilità dell'esercizio di poteri coercitivi rende l'inchiesta parlamentare lo strumento più incisivo del quale le Camere possono avvalersi per acquisire conoscenze. Diversamente, l'indagine conoscitiva pur essendo anch'essa finalizzata all'approfondimento di temi di ampia portata non prevede poteri coercitivi di acquisizione delle informazioni. I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente limitati alla fase "istruttoria", dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

Si prevede che la Commissione possa **acquisire copia 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 indagini e inchieste parlamentari, anche se coperti da segreto (**articolo 3, comma 2**).

richiesta di atti
e documenti

La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino al momento in cui gli atti e i documenti trasmessi sono coperti da segreto (**articolo 3, comma 3**).

Per il **segreto di Stato**, nonché per i segreti d'ufficio, professionale e bancario trovano applicazione le norme vigenti ed è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato segreto difensivo ex art. 103 c.p.p. (**art. 3, comma 4**).

opponibilità del
segreto di Stato,
d'ufficio,
professionale e
bancario

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 riferirne 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 (sacerdoti, 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 riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (**segreto professionale** ex art. 200 c.p.p.).

Per quanto riguarda il **segreto bancario** si applicano le disposizioni in materia di riservatezza dei dati personali che prevedono che la comunicazione a terzi di dati personali relativi a un cliente è ammessa se lo stesso vi acconsente (art. 23 del Codice della *privacy*, decreto legislativo n. 196/2003) o se ricorre uno dei casi in cui il

trattamento può essere effettuato senza il consenso (art. 24 del Codice). Fuori dei casi di operazioni di comunicazione dei dati strumentali alle prestazioni richieste e ai servizi erogati (per le quali non è necessario ottenere il consenso degli interessati: art. 24, comma 1, lett. b), del Codice), gli istituti di credito e il personale incaricato dell'esecuzione delle operazioni bancarie di volta in volta richieste devono mantenere il riserbo sulle informazioni utilizzate. Parziali deroghe sono previste per le indagini tributarie.

L'articolo 3, al comma 5, stabilisce che per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione trovino applicazione le disposizioni di cui agli articoli da 366 a 384-bis del codice penale.

testimonianze

Si tratta di **diversi delitti contro l'attività giudiziaria**, che vanno dal rifiuto di uffici legalmente dovuti (366) alla calunnia (368), dalla **falsa testimonianza** (372) alla **frode processuale** (374), dall'intralcio alla giustizia (377) al **favoreggiamento** (378-379), alla **rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale** (379-bis), e al **patrocinio o consulenza infedele** (380-381) ed alla **punibilità dei fatti commessi in collegamento audiovisivo nel corso di una rogatoria dall'estero** (art.384-bis c.p.)

La Commissione stabilisce **quali atti e documenti non debbano essere divulgati**, anche in relazione ad 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 fino al termine delle stesse (**art. 3, comma 6**).

Come di consueto, è previsto l'**obbligo del segreto** per i componenti la Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione e chi compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio, **per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti** di cui all'articolo 3, commi 3 e 6 (**articolo 4, comma 1**).

segreto interno

L'art. 329 c.p.p. (*Obbligo del segreto*) prevede che gli atti d'indagine compiuti dal PM e dalla polizia giudiziaria, le richieste del PM di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il PM può, in deroga a quanto previsto [dall'articolo 114](#), consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del PM. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto a norma del comma 1, il PM, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato:

- a) l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone;
- b) il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

La violazione dell'obbligo del segreto, nonché 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 (**art. 4, comma 2**).

Si ricorda che **l'art. 326. c.p.** (*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*) punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, **rivela notizie di ufficio, le quali**

debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza. Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno. In pena maggiore (reclusione da due a cinque anni) incorre il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete; se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

L'articolo 5, al comma 1, prevede che l'attività ed il funzionamento della Commissione siano disciplinati da un **regolamento interno** approvato dalla medesima Commissione. Il medesimo comma dispone che le sedute siano pubbliche, anche se la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

organizzazione
interna

pubblicità delle
sedute

Il **comma 2** prevede che la Commissione possa 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. Il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione è stabilito dal regolamento interno della Commissione. Per lo svolgimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati (**comma 3**). Il **comma 4** prevede, per il funzionamento della Commissione, **una spesa massima di 100.000 euro**, posta a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

sostegno
logistico

Le inchieste parlamentari: quadro normativo

In base all'art. 82 della Costituzione, ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

L'Istituzione della commissione d'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.

istituzione della
Commissione

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'art. 140 reg. Camera e l'art. 162 Reg. 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 commissari**, il secondo comma dell'art. 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione debba rispecchiare la proporzione dei gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità.

nomina dei
componenti

Di conseguenza, si applicano l'art. 56, comma 3, del reg. Camera e l'art. 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.

In alcuni casi, l'atto costitutivo della Commissione ha previsto espressamente che il Presidente sia nominato tra i parlamentari non appartenenti alla Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

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 tempo 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 finale (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.

durata dei lavori

L'art. 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**).

poteri della
Commissione
d'inchiesta

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, sono previsti, rispettivamente, la reclusione fino a 6 mesi o la multa da euro 30 a euro 516 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372).

convocazioni di
testimoni

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 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'art. 204 c.p.p. prima delle modifiche apportate dalla legge n. 124/2007).

Particolarmente complesso è il **problema dei rapporti tra l'attività delle commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria**.

Commissioni
d'inchiesta e
autorità
giudiziaria

La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 26 del 2008](#), ha rilevato che i poteri di

indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta e agli organi della magistratura requirente hanno ambiti e funzioni differenti, con la conseguenza che l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri, e viceversa. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere.

Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost., e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Per quanto riguarda i **profili di reciproca opponibilità del segreto**, fondamentale è la **sentenza n. 231/1975 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.

[opponibilità del segreto](#)

Relazioni allegare

La proposta d'inchiesta parlamentare è accompagnata da una relazione illustrativa.

Attribuzione di poteri normativi

Come accennato, la proposta prevede (art. 5, comma 1), che la Commissione di inchiesta adotti **un regolamento interno** per disciplinare la propria attività ed il proprio funzionamento, nonché l'organizzazione dei propri lavori, anche attraverso uno o più comitati (comma 2 dello stesso articolo).

[regolamento interno della Commissione](#)