



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità 'Il Forteto'

A.C. 1160, A.C. 1005, A.C. 390

Dossier n° 21 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
 15 gennaio 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1160	1005	390
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità 'Il Forteto'	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità 'Il Forteto'	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività di affidamento di minori a comunità e istituti
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì	No	No
Numero di articoli:	9	5	8
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, II Giustizia	I Affari costituzionali, II Giustizia	I Affari costituzionali, II Giustizia
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente	in corso di esame in sede referente	in corso di esame in sede referente

Contenuto

La II Commissione Giustizia ha deliberato, nella seduta del 18 dicembre scorso, di adottare la **proposta di legge C. 1160 approvata dal Senato**, quale **testo base** per il seguito dell'esame. Gli emendamenti presentati a tale testo sono stati respinti.

La proposta istituisce una **Commissione parlamentare d'inchiesta sui fatti verificatisi presso la comunità «Il Forteto»** con il compito di svolgere accertamenti sulle eventuali responsabilità istituzionali in merito alla gestione della comunità medesima e degli affidamenti dei minori, anche al fine di prospettare l'adozione di misure organizzative e strumentali per il corretto funzionamento della struttura (**articolo 1**).

Istituzione della Commissione d'inchiesta sulla comunità Il Forteto

La Commissione è chiamata a completare i propri lavori **entro dodici mesi** dalla sua costituzione e a presentare, **nei trenta giorni successivi alla fine dei lavori**, alle Camere la **relazione conclusiva** della sua attività di indagine (**articolo 8**).

I compiti della Commissione, enunciati nell'articolo 1, sono puntualmente indicati nell'**articolo 2**.

- funzioni

In particolare la Commissione è chiamata ad esaminare la gestione della comunità dalla sua istituzione ad oggi con particolare riguardo:

- all'accertamento dei fatti e delle ragioni per cui le pubbliche amministrazioni e le **autorità competenti** interessate, comprese quelle investite di poteri di vigilanza, **abbiano proseguito ad accreditare come interlocutore istituzionale «Il Forteto»**, anche a seguito di provvedimenti giudiziari riguardanti abusi sessuali e maltrattamenti riferiti a condotte perpetrate all'interno della comunità;
- alla verifica dei presupposti per la nomina di un commissario per la parte produttiva della struttura «Il Forteto» inerente alla cooperativa agricola, ai fini di una gestione dissociata dalla comunità di recupero dei minori in affidamento nonché allo scopo di pervenire al più presto al pagamento delle provvisori in favore delle vittime.

La Commissione avrà, inoltre, il compito di formulare proposte in ordine:

- all'adozione di nuovi strumenti di controllo delle comunità alloggio presenti sul territorio nazionale;
- al potenziamento del sistema dei controlli sui soggetti responsabili dell'affidamento familiare e, laddove siano emerse responsabilità e negligenze in capo ad essi, alle modalità con cui applicare gli opportuni provvedimenti sanzionatori.

L'**articolo 5** prevede che la Commissione proceda alle indagini e agli esami con gli **stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria**.

- poteri

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.

L'**articolo 3** disciplina la **composizione** della Commissione prevedendo, in particolare, che sia composta da **20 senatori** e **20 deputati**, nominati dai Presidenti della Camera di appartenenza (in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento (comma 1).

- composizione

Spetta ai Presidenti delle Camere, d'intesa, la convocazione (entro dieci giorni dalla nomina dei componenti) della Commissione per la costituzione dell'Ufficio di Presidenza (comma 3). La Commissione elegge, nella prima seduta, il proprio Ufficio di Presidenza (presidente, due vicepresidenti e due segretari), secondo le norme dettate dai commi 4 e 5. Il comma 2 prevede, inoltre, che i **componenti della Commissione** dichiarino alla Presidenza della Camera di appartenenza di non aver ricoperto ruoli nei procedimenti giudiziari relativi ai fatti oggetto dell'inchiesta.

Con riferimento al profilo delle testimonianze davanti alla Commissione, l'**articolo 5** (comma 1) dispone l'applicazione delle disposizioni previste dagli artt. da 366 (Rifiuto di uffici legalmente dovuti) a 372 (Falsa testimonianza) del codice penale.

- testimonianze

L'art. 366 c.p. (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*). punisce con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da euro 30 a euro 516 chiunque, nominato dall'autorità giudiziaria perito, interprete, ovvero custode di cose sottoposte a sequestro dal giudice penale, ottiene con mezzi fraudolenti l'esenzione dall'obbligo di comparire o di prestare il suo ufficio. Le stesse pene si applicano a chi, chiamato dinanzi all'autorità giudiziaria per adempiere ad alcuna delle predette funzioni, rifiuta di dare le proprie generalità, ovvero di prestare il giuramento richiesto, ovvero di assumere o di adempiere le funzioni medesime. Le disposizioni precedenti si applicano alla persona chiamata a deporre come testimone dinanzi all'autorità giudiziaria e ad ogni altra persona chiamata ad esercitare una funzione giudiziaria. Se il colpevole è un perito o un interprete, la condanna importa l'interdizione dalla professione o dall'arte.

L'art. 372 c.p. (*Falsa testimonianza*) prevede che chiunque, deponendo come testimone innanzi all'autorità giudiziaria o alla Corte penale internazionale, afferma il falso o nega il vero, ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali è interrogato, è punito con la reclusione da due a sei anni.

L'**articolo 5** prevede, inoltre, la **possibilità** per la Commissione **di acquisire** copie di **atti e documenti**:

- acquisizione di documentazione

- relativi a procedimenti o inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti anche se coperti dal segreto (art. 329 c.p.p.), prevedendo contestualmente il mantenimento del regime di segretezza per tutti gli atti e i documenti attinenti ai procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari (commi 3 e 6).
- custoditi, prodotti o comunque acquisiti da parte degli organi e degli uffici della PA in materia attinente alle finalità della inchiesta (comma 5); **tale previsione non è contenuta nell'AC 1005**.
- relativi a indagini e inchieste parlamentari condotte in Italia, anche tramite sopralluogo (comma 8).

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.

Il rifiuto ingiustificato di ottemperare agli ordini di esibizione dei documenti o di consegna degli atti è sanzionato ai sensi dell'art. 650 c.p. (*Inosservanza dei provvedimenti dell'autorità*). Nell'espletamento di tali attività la Commissione può avvalersi della collaborazione di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, di qualsiasi pubblico dipendente e delle altre collaborazioni che ritenga necessarie (comma 9).

L'articolo 5 (comma 3) disciplina altresì l'ipotesi in cui venga emesso un **decreto motivato** da parte **dell'autorità giudiziaria** qualora, per ragioni di natura istruttoria, ritenga di ritardare la trasmissione di atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Il decreto non può essere in ogni caso rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari. Al venir meno delle indicate ragioni consegue per l'autorità giudiziaria l'obbligo di trasmettere tempestivamente gli atti richiesti.

Per quanto concerne l'**obbligo del segreto**, il comma 2 specifica che per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla [Legge 3 agosto 2007, n. 124](#), nonché l'art. 203 c.p.p. Quest'ultimo riferimento comporta che la Commissione non possa obbligare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria nonché il personale dipendente dai servizi per le informazioni e la sicurezza militare o democratica a rivelare i nomi dei loro informatori. Se questi non sono esaminati come testimoni, le informazioni da essi fornite non possono essere acquisite né utilizzate. E' sempre opponibile (comma 7) il segreto tra difensore e parte processuale.

- segreto
opponibile alla
Commissione

Spetta infine alla Commissione (comma 6) **stabilire quali atti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad altre istruttorie o inchieste in corso. Il segreto funzionale** riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione può essere, motivatamente, opposto all'autorità giudiziaria (comma 4).

L'articolo 6 reca disposizioni in merito **all'obbligo del segreto da parte dei membri della Commissione e del personale** ad essa addetto. Più nel dettaglio la disposizione con riguardo agli atti e ai documenti, dei quali è vietata la divulgazione, impone l'obbligo del segreto ai seguenti soggetti:

- obblighi di
segretezza dei
membri della
Commissione e
del personale

- i membri della Commissione,
- i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione,
- ogni altra persona, che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta ovvero ne viene a conoscenza per ragioni d'ufficio o di servizio (comma 1).

Nei casi di **violazione del segreto** trova applicazione, salvo che il fatto costituisca più grave reato, l'art. 326 c.p. (comma 2).

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.

La indicata disposizione codicistica è, altresì, richiamata al comma 3, laddove si prevede la punizione della diffusione (in tutto o in parte anche per riassunto) di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione.

La disciplina dell'attività e del funzionamento della Commissione viene demandata ad un apposito **regolamento interno**, approvato dalla Commissione nella seduta successiva a quella di elezione dell'ufficio di presidenza (**articolo 4**).

- organizzazione
interna e
dotazioni
finanziarie

Con riferimento all'organizzazione interna, **l'articolo 7** stabilisce poi la **pubblicità delle sedute** (comma 1).

Relativamente alle **spese** per il funzionamento della Commissione, si segnala che è fissato un **limite di spesa pari a 50.000 euro annui**. Tali spese sono poste a carico dei bilanci di Camera e Senato in parti uguali (comma 2).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

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

Rispetto degli altri principi costituzionali

Come già ricordato, in base all'[articolo 82 della Costituzione](#), ciascuna Camera può 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](#)).

