Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo
DOC XXII n. 33

Dossier n° 244 - Schede di lettura
1 febbraio 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

DOC:	XXII n. 33
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle connessioni del terrorismo interno e internazionale con gli attentati, le stragi e i tentativi di destabilizzazione delle istituzioni democratiche avvenuti in Italia dal 1948 al 1992 e sulle attività svolte dai servizi segreti nazionali e stranieri, anche relativamente alla scomparsa di Graziella De Palo e Italo Toni e all'attentato del 1982 alla Sinagoga di Roma
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Antoniozzi
Iter al Senato:	No

Contenuto

Istituzione e compiti

Istituzione della Commissione

La proposta di inchiesta parlamentare in esame (doc. XXII, n. 33) prevede l'istituzione, ai sensi dell'art. 82 Cost. e **per tutta la durata della XIX legislatura**, di una **Commissione monocamerale di inchiesta sulle connessioni del terrorismo interno e internazionale con gli attentati, le stragi** e i tentativi di **destabilizzazione** delle istituzioni avvenuti in Italia **tra il 1948 e il 1992**, nonché sulle **attività svolte dai servizi segreti** nazionali e stranieri, con particolare riferimento alla **scomparsa di Graziella De Palo e Italo Toni** (due giornalisti italiani scomparsi in Libano nel settembre 1980 in circostanze mai chiarite) **e all'attentato alla Sinagoga di Roma** del 1982 (**articolo 1, comma 1**).

Compiti

In particolare, la proposta individua i seguenti compiti della Commissione di inchiesta (**articolo 1, comma 2**):

- accertare l'eventuale **esecuzione di attività di depistaggio** volte ad occultare le cause dei fatti di cui al comma 1 e, in caso affermativo, i motivi e i responsabili delle medesime, anche in relazione a **eventuali trattative** intercorse **tra esponenti governativi** del tempo e **organizzazioni terroristiche** internazionali o ad accordi volti ad assecondare interessi stranieri in modo prioritario rispetto all'interesse nazionale;
- accertare le eventuali **attività di gruppi del terrorismo interno e internazionale nel territorio italiano** che possano assumere rilievo per la ricostruzione del contesto in cui furono commessi i fatti di cui al comma 1;
- verificare i **rapporti internazionali intrattenuti dall'Italia**, in forma ufficiale o informale, secondo le risultanze dei documenti dei servizi di informazione nazionali ed esteri e le testimonianze rese dalle persone informate dei fatti.

Relazioni

Al termine dei propri lavori, la Commissione presenta alla Camera una relazione sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta, eventualmente accompagnandola con relazioni di minoranza (**articolo 1, comma 3**).

Archivio digitale

Si prevede inoltre che i documenti raccolti nel corso dell'inchiesta ai sensi di quanto previsto dal successivo art. 4, saranno informatizzati e raccolti in un archivio digitale unico (**articolo 1, comma 4**).

Composizione

20 membri

La proposta prevede che la Commissione sia composta da **20 deputati**, nominati dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante di ciascun gruppo

costituito (articolo 2, comma 1). Nello stesso modo si procede alla sostituzione in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione del mandato parlamentare (articolo 2, comma 2).

Elezione dell'ufficio di presidenza

Ai sensi del comma 3, la Commissione è convocata per la costituzione dell'ufficio di presidenza dai Presidenti delle due Camere entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti. L'**ufficio di presidenza**, composto dal presidente, da 2 vicepresidenti e da 2 segretari, è eletto dai componenti la Commissione medesima a scrutinio segreto. Nell'elezione del Presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, 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 va al ballottaggio il più anziano di età (art. 2, comma 4).

La Commissione elegge i 2 vice presidenti e di 2 segretari con il sistema del voto limitato. Ciascun componente scrive sulla propria scheda un solo nome e risultano eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o va al ballottaggio il più anziano di età (art. 2, comma 5). Gli stessi criteri, in base al comma 6, si applicano in caso di elezioni suppletive.

Poteri e limiti

L'articolo 3 della proposta richiama quanto già previsto dall'art. 82, secondo comma, 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. Come di consueto, la proposta stabilisce ulteriori limitazioni, prevedendo che la Commissione non possa adottare provvedimenti che restringano la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché la libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale (**art. 3, commi 1-2**).

L'art. 133 c.p.p. prevede che se il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti, il giudice può ordinarne l'accompagnamento coattivo e può altresì condannarli, con ordinanza, a pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

Testimonianze

Per quanto concerne le audizioni a testimonianza rese davanti alla Commissione, la proposta richiama l'applicabilità degli artt. da 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) a 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale (**art. 3, comma 3**).

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 (art. 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.

Non opponibilità del segreto

Il provvedimento dispone la non opponibilità alla Commissione, limitatamente ai fatti oggetto di inchiesta, del **segreto d'ufficio**, precisando altresì che è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato difensivo ex art. 103 c.p.p. Per il **segreto professionale e bancario** si applicano le norme vigenti e per il **segreto di Stato** trova applicazione la normativa dettata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (**art. 3, comma 4**).

Il segreto di Stato è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (L. 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.
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). Tale disposizione non si applica nei confronti del personale non dirigenziale (D.Lgs. 165/2001, allegato *A).*

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 ex art. 200 c.p.p.., ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).
Per quanto riguarda il segreto bancario, si applicano i principi in materia di trattamento dei dati personali, ora contenuti nel Regolamento UE 2016/679; l'art. 6 del Regolamento afferma che il trattamento dei dati personali (che comprende anche la loro comunicazione a terzi) è lecito in presenza del consenso dell'interessato, nonché quando è «necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte», come nel caso dei contratti bancari. In questa ultima ipotesi, gli istituti di credito possono comunicare a terzi i dati personali trattati purché abbiano preventivamente informato il cliente - al momento della conclusione del contratto - circa le categorie di possibili destinatari della comunicazione (artt. 13 e 14 del Regolamento). I dati non potranno essere comunicati o diffusi a soggetti diversi da quelli indicati nell'informativa.

Acquisizione di atti e documenti

Nell'esercizio delle sue funzioni, la proposta di inchiesta (**art. 4, comma 1**) specifica che la Commissione acquisisce la documentazione prodotta e raccolta sui fatti oggetto dell'indagine, indicati all'articolo 1, di alcune precedenti Commissioni parlamentari d'inchiesta, e segnatamente:

- della Commissione d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, di cui alla L. n. 172/1988;
- della Commissione d'inchiesta sul "dossier Mitrokhin" e sull'attività dell'intelligence italiana , di cui alla L. n. 90/2002;
- della Commissione d'inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro, di cui alla L. n. 82/2014.

Con disposizione parzialmente innovativa rispetto alle leggi e alle delibere parlamentari istitutive di Commissioni d'inchiesta vertenti su analoga materia, si prevede inoltre che l'istituenda Commissione acquisisca la documentazione rilevante per l'inchiesta, ivi compresa quella conservata presso l'Archivio della Presidenza del Consiglio e dei ministri, L'Archivio centrale dello Stato, gli archivi dei Carabinieri, della Polizia di Stato e di alcuni dicasteri in particolare (Interno, Difesa, Giustizia, Infrastrutture e trasporti, Affari esteri).

Come specificato nella Relazione di accompagnamento della proposta, le Commissioni parlamentari richiamate, secondo i proponenti, avrebbero raccolto già una serie di elementi probatori circa l'esistenza di collegamenti internazionali del terrorismo italiano. Insieme con il materiale desecretato riversato negli Archivi citati, la relazione sottolinea che "l'acquisizione del materiale documetnale permetterà la costituzione di un archivio digitale comprendente la documentazione acquisita e rilevante per i fini dell'inchiesta",

In termini più generali, la Commissione può ottenere copie di **atti e documenti** relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti in deroga all'articolo 329 c.p.p. che copre con il segreto gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente rispetto alla richiesta. Tuttavia, può ritardare - motivando il ritardo con apposito decreto e solo per ragioni di natura istruttoria - la trasmissione degli atti e documenti richiesti. Il decreto ha efficacia per 30 giorni e può essere rinnovato, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto (**art. 4, comma 2**).

Sugli atti e documenti raccolti non può essere opposto il segreto funzionale da parte di altre Commissioni di inchiesta (**art. 4, comma 3**).

Nell'espletamento dell'indagine, la Commissione ha la facoltà di acquisire anche **dagli organi e uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti** da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materie attinenti alle finalità dell'inchiesta (**art. 4, comma 4**).

Il testo prevede la clausola che vincola la Commissione a mantenere l'eventuale regime di segretezza degli atti così trasmessi coperti da segreto (**art. 4, comma 5**).

Come di consueto, è inoltre riconosciuto alla Commissione il potere di stabilire quali atti e documenti non devono essere divulgati; in ogni caso devono rimanereriservati i documenti relativi a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari (**art. 4, comma 6**).

Segreto interno

L'articolo 5 della proposta di inchiesta prevede, come di consueto, che i componenti della Commissione, i funzionari, 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, siano tenuti all'**obbligo del segreto**, su tutti gli atti e i documenti che la Commissione ha acquisito ai fini

dell'inchiesta e soggetti al regime di segretezza (**comma 1**). L'obbligo del segreto vale anche anche dopo la cessazione dell'incarico.

La violazione dell'obbligo del segreto 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 (**art. 5, comma 2**).

Nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione, l'**art. 326 c.p**.(*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*) sanziona con la reclusione da sei mesi a tre anni, il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio) che, violando i doveri del suo servizio o della sua funzione o, comunque, abusando della sua qualità, rivela o agevola la conoscenza di notizie di ufficio destinate alla segretezza; se l'agevolazione della rivelazione è solo colposa si applica la reclusione fino a un anno.
Il medesimo articolo 326 punisce gli stessi soggetti:
- con la reclusione da due a cinque anni, se violino il segreto d'ufficio per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale;
- con la reclusione fino a due anni, se la violazione è commessa per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o per cagionare ad altri un danno ingiusto.

Organizzazione interna e copertura delle spese

Regolamento interno

La proposta prevede che la Commissione adotti prima dell'inizio dei suoi lavori un regolamento interno e che ciascun membro possa proporre eventuali modifiche delle norme regolamentari (**articolo 6, comma 1**).

Inoltre, si stabilisce che la Commissione si riunisca in seduta segreta tutte le volte che lo ritenga opportuno (**articolo 6, comma 2**).

Collaboratori

Si prevede la possibilità che la Commissione possa avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di collaboratori, compresi storici ed esperti di chiara fama riuniti in un apposito comitato (**articolo 6, comma 3**).

La Commissione per l'espletamento delle sue funzioni fruisce di personale, locali e strumenti messi a disposizione dal Presidente della Camera dei deputati (**articolo 6, comma 4**).

Spese di funzionamento

Le spese per il funzionamento della Commissione sono determinate nella misura di **300.000 euro** complessivi e sono a carico del bilancio interno della Camera (**articolo 6, comma 5**).

Le commissioni d'inchiesta sul terrorismo

Sui temi oggetto dell'inchiesta di cui alla proposta in esame, può essere utile ricordare le precedenti indagini svolte nella storia del Parlamento italiano, alcune delle quali esplicitamente richiamate dalla proposta.

In particolare, si ricordano:

- nella **V legislatura** l'**inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 (SIFAR)**: decisa con L. 31 marzo 1969, n. 93 e prorogata quattro volte con le seguenti leggi: 1 agosto 1969, n. 472; 24 dicembre 1969, n. 979; 20 luglio 1970, n. 570; 10 novembre 1970, n. 853. La Commissione fu istituita con il compito di accertare le iniziative e le misure adottate dagli organi per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza in relazione alle deviazioni del Servizio informazioni forze armate - SIFAR e al presunto tentativo di colpo di Stato organizzato nel giugno - luglio 1964, e di formulare proposte per un eventuale riordino dei servizi di informazione e sicurezza e per una nuova disciplina della tutela del segreto di Stato. La Commissione fu presieduta dall'on. Alessi (DC) e concluse i propri lavori, con il deposito della relazione il 15 dicembre 1970 (Doc. XXIII, n. 1). Furono presentate anche due relazioni di minoranza da parte del sen. Terracini (PCI) e del deputato Biondi (PLI);
- nell'**VIII legislatura** venne decisa l'**inchiesta sulla strage di Via Fani e sul sequestro ed assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia**, con L. 23 novembre 1979, n. 597 e più volte prorogata con le seguenti leggi: 4 settembre 1980, n. 542; 30 dicembre 1980, n. 892; 6 gennaio 1982 n. 1; 9 aprile 1982, n. 154. La Commissione si insediò il 10 gennaio 1980 e la relazione conclusiva fu presentata il 29 giugno 1983 (doc. XXIII, n. 5, VIII legislatura), unitamente a cinque relazioni di minoranza, predisposte da alcuni componenti della Commissione: on. Covatta (PSI), on. Franchi (MSI-DN), on. Sciascia (Radicale), on. Sterpa (PLI) e sen. La Valle (Sin. Indip.);
- nella medesima legislatura si è svolta **l'inchiesta sulla Loggia massonica P2**, deliberata con L. 23 settembre 1981, n. 527 e prorogata fino al 1984. La Commissione ha concluso i suoi lavori nella IX legislatura presentando la relazione conclusiva il 10

luglio 1984 (doc. XXIII, n. 2, IX legislatura). Sono inoltre state presentate il 30 luglio 1984 5 relazioni di minoranza rispettivamente da: dep.Teodori (P. Radicale) (doc. XXIII, n. 2-*bis*/1), sen. Pisanò (MSI-DN) (doc. XXIII, n. 2-*bis*/2), dep. Matteoli (MSI-DN) (doc. XXIII, n. 2-*bis*/3), dep. Ghinami (PSDI) (doc. XXIII, n. 2-*bis*/4), sen. Bastianini (PLI) (doc. XXIII, n. 2-*bis*/5). Sono stati infine pubblicati una serie di volumi (Doc. XXIII, n. 2-*quater*), ognuno articolato in più tomi, contenenti i documenti raccolti dalla Commissione e allegati alla relazione;

- nella **IX legislatura** venne istituita alla Camera una Commissione di **inchiesta sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi** con deliberazione adottata dall'Assemblea il 16 ottobre 1986. La Commissione ha interrotto i propri lavori per l'anticipata fine della legislatura con la raccomandazione rivolta alle Camere di proseguire le indagini nella X legislatura mediante una Commissione bicamerale d'inchiesta,
- nella **X legislatura** è stata istituita con L. 17 maggio 1988, n. 172 (G.U. 125/1988) la **Commissione bicamerale d'inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi** e prorogata più volte; con questa legge l'attività d'inchiesta della Commissione è stata estesa anche a fatti anteriori il 1969 e all'accertamento delle attività connesse a fatti di strage o a fenomeni eversivi dell'ordinamento costituzionale e delle relative responsabilità riconducibili ad apparati, strutture ed organizzazioni comunque denominati o a persone ad esse appartenenti o appartenute. Tale Commissione ha presentato cinque relazioni sulla attività svolta il 28 febbraio 1989, il 10 ottobre 1989, il 10 maggio 1990, il 17 aprile 1991 e il 4 dicembre 1991 (Doc. XXIII, nn. 5, 11, 18, 32 e 42); una relazione sulla inchiesta in ordine alle vicende connesse al disastro aereo di Ustica (Doc. XXIII, n. 22); una relazione con allegata la documentazione concernente gli "omissis" dell'inchiesta SIFAR (Doc. XXIII, n. 25), una relazione con allegata la documentazione rinvenuta il 9 ottobre 1990 in Via Montenevoso a Milano (scritti di Aldo Moro), (Doc. XXIII, n. 26) e una prerelazione sull'inchiesta condotta dalla Commissione in ordine alle vicende connesse all'operazione Gladio (Doc. XXIII, n. 36). Nella seduta del 14-15 aprile 1992, infine, la Commissione ha approvato le seguenti relazioni: sulla inchiesta condotta sugli ultimi sviluppi del caso Moro (Doc. XXIII, n. 49); sulla inchiesta condotta sulle vicende connesse al disastro aereo di Ustica (Doc. XXIII, n. 50), sulla inchiesta condotta sull'operazione Gladio (Doc. XXIII, n. 51); sull'inchiesta condotta su episodi di terrorismo in Alto Adige (Doc. XXIII, n. 52); tali documenti sono stati presentati il 22 aprile 1992.
- durante la **XI legislatura** la **Commissione sul terrorismo** fu ricostituita con legge 23 dicembre 1992, n. 499: poteri e finalità rimasero gli stessi già previsti dalla legge 17 maggio 1988, n. 172 e il termine per l'ultimazione dei lavori venne fissato entro tre anni dall'entrata in vigore della legge di ricostituzione (30 dicembre 1995).Lo scioglimento anticipato delle Camere interruppe l'attività della Commissione che tuttavia, nella seduta del 23 febbraio 1994 approvò tre relazioni (Relazione sull'attività svolta dalla Commissione nel periodo giugno 1993 - febbraio 1994; Relazione sulle stragi meno recenti; Relazione sugli ultimi sviluppi del caso Moro). Nel corso della **XII legislatura** la Commissione, radicalmente rinnovata nella sua composizione, riprese i lavori e venne prorogato il termine per la conclusione dell'inchiesta parlamentare, al 31 dicembre 1996: lo scioglimento anticipato delle Camere interruppe l'attività di inchiesta della Commissione. Anche nella **XIII legislatura** la Commissione è stata ricostituita mantenendo inalterati i compiti e le finalità ed è stata prorogata fino alla scadenza della legislatura. I lavori della Commissione si sono conclusi il 22 marzo 2001 senza la presentazione di una relazione conclusiva per mancanza di un'ampia condivisione. La Commissione ha autorizzato la pubblicazione integrale di tutti gli elaborati, prodotti da gruppi o da singoli commissari e la pubblicazione su supporto informatico dei documenti da essa formati, ad essa inviati o da essa acquisiti, nelle legislature dalla X alla XIII;
- nel corso della **XIV legislatura**, con L. 7 maggio 2002, n. 90 è stata deliberata l'**inchiesta sul «dossier Mitrokhin»** con il compito di accertare la veridicità delle informazioni contenute nel cosiddetto dossier Mitrokhin sull'attività spionistica svolta dal KGB nel territorio nazionale e le eventuali implicazioni e responsabilità di natura politica o amministrativa. La Commissione bicamerale è stata prorogata fino alla fine della XIV legislatura: nel corso della propria attività ha presentato una relazione sull'attività istruttoria svolta (approvata nella seduta del 15 dicembre 2004, doc. XXIII,

n. 10), insieme ad una relazione di minoranza, mentre non ha presentato la relazione conclusiva;

- nella **XVII legislatura**, con legge 30 maggio 2014, n. 82 è stata istituita la **Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro**, con la finalità di accertare "eventuali 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" e eventuali responsabilità "riconducibili ad apparati, strutture e organizzazioni comunque denominati ovvero a persone a essi appartenenti o appartenute". Il termine per la conclusione dell'inchiesta è stato successivamente prorogato al termine della XVII legislatura. Nel corso della sua attività la Commissione ha approvato tre relazioni: il Doc. XXIII, n. 10 (approvato l'11 dicembre 2015), il Doc. XXIII, n. 23 (approvato il 20 dicembre 2016) e il Doc. XXIII, n. 29 (approvato il 6 dicembre 2017). Le prime due relazioni sono state successivamente fatte proprie dalle Assemblee della Camera dei deputati e del Senato nelle sedute, rispettivamente, del 25 gennaio (Risoluzione 6/00289) e del 6 aprile 2017 (Risoluzione 6/00232). La terza è stata fatta propria dall'Assemblea della Camera il 13 dicembre 2017 (Risoluzione 6/00371).

Per un maggior approfondimento, si veda il Portale delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, a cura dell'Archivio Storico della Camera.

Le commissioni d'inchiesta: quadro normativo

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

Istituzione di una Commissione di inchiesta

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 Reg. Camera e l'articolo 162 Reg. Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue la procedura prevista per i progetti di legge.

Nomina dei membri

Per quanto riguarda la **nomina dei commissari**, 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 Reg. 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.

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.

Organizzazione e regolamento

I 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.

Durata dell'inchiesta

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.

Poteri e limiti

L'articolo 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, né irrogare sanzioni.

La Commissione può quindi, salvo limitazioni disposte dalla legge, 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).

La Commissione deve comunque assicurare il rispetto dei diritti fondamentali di difesa discendenti dal disposto dell'articolo 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 disporne 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).

Rapporti con l'autorità giudiziaria

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

Segreto

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.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'articolo 82 della Costituzione prevede che "ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse".
La materia attiene dunque all'esercizio di un potere costituzionale delle Assemblee parlamentari, appare riconducibile alla disciplina degli "organi dello Stato", riservata dall' articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione all'esclusiva competenza legislativa statale.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.