



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori

A.C. 665 e abb.-A

Dossier n° 41/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
17 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	665 e abb.-A
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Francesco Silvestri

Introduzione

La I Commissione Affari costituzionali della Camera ha avviato il 15 febbraio 2023 l'esame in sede referente della proposta di legge [C. 665](#) (Francesco Silvestri), volta ad istituire una **Commissione bicamerale di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi**, avvenuta a Roma il 22 giugno 1983, quando la ragazza aveva quindici anni, in circostanze mai chiarite. Sulla proposta è stata deliberata l'urgenza in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, con discussione in Assemblea calendarizzata nel mese di marzo. All'esame sono state abbinata la proposta [C. 880](#) (Morassut) e [C. 879](#) (Zaratti), vertenti su identica materia.

Nella seduta del 23 febbraio, la Commissione ha deliberato di adottare quale **testo base** per la successiva attività istruttoria da parte della Commissione stessa la proposta di legge C. 665 Francesco Silvestri.

L'esame in sede referente è quindi proseguito con l'esame e l'**approvazione di tre emendamenti**, risultando al termine composto da sei articoli. In particolare, per effetto di una proposta approvata in sede referente, l'**ambito dell'indagine** della Commissione parlamentare di inchiesta **è stato esteso anche alla scomparsa di Mirella Gregori**, avvenuta a Roma il 7 maggio 1983, quando la ragazza aveva sedici anni, ritenendo la Commissione che le due vicende siano connesse, non solo da un punto di vista temporale – trattandosi di scomparse avvenute negli stessi giorni – ma anche perché dallo sviluppo delle indagini giudiziarie e delle inchieste giornalistiche sono emersi collegamenti tra i due casi. Conseguentemente sono state aggiornate le previsioni relative ai compiti e alle funzioni della Commissione. Un ulteriore emendamento ha riguardato la composizione della Commissione.

Nella seduta del 16 marzo 2023, preso atto dei pareri espressi in sede consultiva e dopo aver approvato due ulteriori emendamenti di coordinamento e di recepimento del parere della Commissione giustizia, è stato conferito **mandato al relatore a riferire in senso favorevole** all'Assemblea sul testo risultante dalle modifiche approvate in sede referente.

Contenuto

Istituzione e compiti

L'**articolo 1** istituisce una Commissione bicamerale d'inchiesta, **per la durata della XIX legislatura**, volta ad **indagare la scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori** (comma 1).

Oggetto
 dell'inchiesta

In particolare, in base al **comma 2**, i compiti della Commissione sono:

Compiti della
 Commissione

a) ricostruire e analizzare in maniera puntuale la **dinamica della scomparsa** di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori;

b) verificare ed esaminare il **materiale** e i **dati acquisiti attraverso le inchieste giudiziarie e le inchieste giornalistiche** riguardanti la scomparsa delle due ragazze;

c) **esaminare e verificare fatti**, atti e condotte commissive oppure omissive che possano avere costituito **ostacolo o ritardo** o avere portato ad **allontanarsi dalla ricostruzione veritiera dei fatti** necessaria all'accertamento giurisdizionale delle responsabilità connesse agli eventi, **anche promuovendo azioni presso Stati esteri**, finalizzate ad ottenere documenti o altri elementi di prova in loro possesso che siano utili alla ricostruzione della vicenda;

d) verificare, mediante l'analisi degli atti processuali e del materiale investigativo raccolto negli anni, quali **criticità e circostanze** possano avere **ostacolato il sistema giudiziario** nell'accertamento dei fatti e delle responsabilità.

Il **comma 3** prevede che la Commissione, al termine dei lavori, presenta **una relazione sui risultati dell'inchiesta**. Possono essere presentate relazioni di minoranza.

Composizione, poteri e limiti

La proposta prevede che la Commissione sia composta da **20 senatori e 20 deputati**, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari. In sede referente, un emendamento ha previsto che debba in ogni caso essere assicurata la presenza di almeno **un senatore per ciascun gruppo** esistente al Senato della Repubblica e di almeno **un deputato per ciascun gruppo** esistente alla Camera dei deputati (**art. 2, comma 1**). 40 membri

Fino all'attuale legislatura le leggi istitutive di commissioni bicamerali e d'inchiesta, per bilanciare proporzionalità tra i gruppi e rappresentanza dei gruppi, contenevano usualmente la previsione che le commissioni, oltre a rispettare il principio di proporzionalità dovessero assicurare la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento (cfr. ad esempio, per la XVIII legislatura, l'articolo 2 della legge n. 99 del 2018, istitutiva della Commissione antimafia e l'articolo 2 della legge n. 100 del 2018 istitutiva della Commissione rifiuti).

Si segnala al riguardo che nella attuale legislatura, diverse proposte di legge approvate o in corso di esame, dispongono diversamente che nella commissione bicamerale debba essere assicurata la presenza di almeno un deputato per ciascun gruppo della Camera e di un senatore per ciascun gruppo del Senato

Si segnala in particolare: la legge 9 febbraio 2023, n. 12, istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio (che introduce la medesima previsione anche per la Commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI); e la [legge 2 marzo 2023, n. 22](#), istitutiva della Commissione parlamentare antimafia; nonché la proposta di legge [S. 536](#) istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sui rifiuti approvata dalla Camera e ora all'esame del Senato.

La pdl, come modificata sul punto in sede referente anche a seguito del parere della Commissione Giustizia, stabilisce inoltre che i componenti la Commissione dichiarano alla Presidenza della Camera di appartenenza di non aver ricoperto o di non ricoprire ruoli nei procedimenti giudiziari relativi ai fatti oggetto dell'inchiesta (**art. 2, comma 2**).

Il testo originario dell'AC 665 prevedeva che non potessero essere nominati componenti della Commissione coloro che abbiano ricoperto ruoli processuali in relazione ai fatti oggetto dell'inchiesta e richiede, a tal fine che i componenti della Commissione rendano dichiarazione alla Presidenza della Camera di appartenenza, prima della nomina. In proposito si ricorda che in passato proposte emendative volte ad introdurre limitazioni alla possibilità per i parlamentari di far parte di Commissioni di inchiesta sono state ritenute inammissibili per un "evidente contrasto con i principi generali dell'ordinamento parlamentare ed in particolare con gli articoli 1 e 67 della Costituzione: lo *status* del parlamentare, avendo il proprio fondamento nel principio di sovranità popolare, non può infatti essere limitato per disposizione di legge ordinaria, dal momento che il suo regime trova fondamento nella investitura popolare che ciascun parlamentare riceve attraverso le elezioni politiche." (seduta della I Commissione Affari costituzionali della Camera dell'11 giugno 2013).

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**).

Elezione
dell'ufficio di
presidenza

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.

L'**articolo 4** 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. 4, commi 1-2**). Limiti

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.

Nelle materie attinenti all'inchiesta, la Commissione può acquisire 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. Si riconosce altresì che l'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa (**art. 4, comma 3**). Acquisizione di atti

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 4**).

Il testo prevede la clausola che vincola la Commissione a mantenere l'eventuale regime di segretezza degli atti così trasmessi coperti da segreto; in ogni caso devono rimanere **riservati** i documenti relativi a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari (**art. 4, comma 5**). Come di consueto, è inoltre riconosciuto alla Commissione il potere di stabilire quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad altri inchieste e istruttorie in corso (**art. 4, comma 8**). Riservatezza degli atti trasmessi

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 6**).

Sugli atti e documenti raccolti non può essere opposto il segreto da parte di altre Commissioni di inchiesta (**art. 4, comma 7**).

Nel caso in cui la Commissione intenda svolgere accertamenti o acquisire documenti fuori del territorio dello Stato, trovano applicazione le pertinenti disposizioni del capo II del titolo III del libro XI del codice di procedura penale, che reca le norme sulle rogatorie all'estero, nonché dei trattati internazionali (**art. 4, comma 9**).

In particolare, l'art. 727 c.p.p. prevede che le richieste di assistenza giudiziaria siano trasmesse al Ministro della giustizia, il quale provvede all'invio all'autorità estera entro 30 giorni dalla ricezione. Nei casi previsti dalle convenzioni internazionali, nonché in caso di pericolo per la sovranità, la sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato, il Ministro dispone con decreto che non si dia corso all'invio della richiesta. Decorso 30 giorni senza che la richiesta sia stata inoltrata né sia stato adottato il decreto di diniego l'autorità giudiziaria provvede all'invio tramite l'agente diplomatico o consolare italiano informandone il Ministro. Nello stesso modo l'autorità giudiziaria procede in caso di urgenza, ferma restando in tal caso la facoltà del Ministro di adottare il decreto di diniego ai sensi del comma 2 prima della trasmissione all'autorità straniera da parte dell'agente diplomatico o consolare. Quando una convenzione internazionale prevede la trasmissione diretta della richiesta l'autorità giudiziaria ne trasmette copia al Ministro della giustizia e provvede all'invio decorso il termine di 10 giorni, entro il quale il Ministro può adottare il decreto di diniego ai sensi del comma 2.

Ai sensi dell'art. 728 c.p.p. qualora la richiesta di assistenza abbia ad oggetto la citazione di una persona quest'ultima non può essere sottoposta a misure restrittive della libertà personale per fatti anteriori alla notifica della citazione, salvo che si trattenga nel territorio dello Stato oltre 15 giorni dal momento in cui la sua presenza non è più richiesta o vi faccia volontariamente ritorno.

Ai sensi dell'art. 729 c.p.p. l'autorità giudiziaria procedente è vincolata, quanto all'utilizzabilità degli atti assunti per rogatoria, al rispetto delle condizioni poste dallo Stato estero.

Gli artt. da 729-bis a 729-quinquies recano disposizioni concernenti l'acquisizione di atti e informazioni da autorità straniera, l'audizione mediante videoconferenza e le squadre investigative comuni.

Per quanto concerne le **audizioni a testimonianza** rese davanti alla Commissione, la proposta richiama l'applicabilità degli artt. 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) e 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale (**art. 3, comma 1**).

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.

Il provvedimento dispone la non opponibilità alla Commissione, limitatamente ai fatti oggetto di inchiesta, del **segreto d'ufficio, professionale e bancario**, 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 di Stato** trova applicazione la normativa dettata dalla legge 3 agosto 2007, n. 124 (**art. 3, comma 2**).

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, salvo i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria 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. La previsione della proposta di legge, consente dunque, alla Commissione parlamentare di accedere ai dati bancari diversamente coperti da riservatezza.

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**). A differenza di quanto previsto generalmente in altre proposte di inchiesta parlamentare, si evidenzia sul punto che non viene specificato che 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 dell'**articolo 326 del codice penale**, salvo che il fatto non integri un più grave reato (**art. 5, commi 2 e 3**).

Testimonianze

Non opponibilità del segreto

Segreto interno

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

La proposta demanda la disciplina dell'organizzazione delle attività e del funzionamento della Commissione ad un **regolamento interno** da approvare, prima dell'avvio delle attività di inchiesta. E' stabilito che ciascuna componente possa proporre modifiche regolamentari (**art. 6, comma 1**). Viene inoltre affermato il principio della **pubblicità delle sedute** della Commissione, ferma restando la possibilità di disporre diversamente (**art. 6, comma 2**).

[Regolamento](#)

La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le **collaborazioni** ritenute necessarie, secondo quanto stabilito in materia dal regolamento interno della Commissione, in cui è fissato il tetto massimo delle collaborazioni (**art. 6, comma 3**).

[Collaborazioni](#)

Per l'**espletamento delle funzioni** della Commissione si prevede che essa fruisca di personale, locali e strumenti operativi posti a disposizione dai Presidente delle Camere, d'intesa tra loro (**art. 6, comma 4**). E' compito della Commissione curare l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività (**art. 6, comma 5**).

Le **spese** per il funzionamento della Commissione sono determinate nella misura di **50.000 euro annui**, a carico del bilancio interno della Camera, per metà a carico del bilancio interno del Senato e per metà a carico del bilancio interno della Camera (**art. 6, comma 6**).

[Spese di funzionamento](#)