



Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro

A.C. 1843

dossier n° 97/0 - 5 dicembre 2013 - Elementi per l'istruttoria legislativa

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1843
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	8
Date:	
presentazione:	25 novembre 2013
assegnazione:	28 novembre 2013
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	II Giustizia (ex art. 73, co. 1-bis, del reg., per le disposizioni in materia di sanzioni) e V Bilancio

Istituzione della Commissione

In base all'art. 82 della Costituzione, l'inchiesta può essere deliberata anche da una sola Camera (evidentemente con atto non legislativo).

Si è però andata affermando anche la prassi di deliberare le inchieste con legge, affidandole a Commissioni composte di deputati e senatori, o con atto bicamerale non legislativo.

In ogni caso, per quanto riguarda il procedimento di formazione, l'art. 140 del Regolamento della Camera e l'art. 162 del Regolamento del Senato stabiliscono che per l'esame delle proposte di inchiesta si segue il procedimento previsto per quelle legislative.

Si ricorda che, qualora le due Camere istituiscano Commissioni monocamerali sulla stessa materia, l'art. 162 del Reg. Senato consente che le Commissioni possano deliberare di procedere in comune, rimanendo tuttavia distinte quanto ad imputazione giuridica dei rispettivi atti.

Si segnala che I Commissione della Camera ha approvato una proposta di inchiesta parlamentare monocamerale sul rapimento e la morte di Aldo Moro il 5 novembre 2013 d'iniziativa dell'on. Fioroni ed altri (doc. XII, n. 13) che non è stata esaminata dall'Assemblea.

Anche il Senato ha avviato l'esame di una proposta analoga d'iniziativa del sen. Gotor ed altri (doc. XXII, n. 11) che prevede l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul terrorismo e sull'uccisione di Aldo Moro. Dopo aver concluso l'esame in sede referente, il Presidente del Senato ha assegnato la proposta alla Commissione in sede deliberante. La Commissione ne ha così avviato l'esame lo scorso 12 novembre concludendo l'esame di tutti gli articoli, ad eccezione dell'articolo 3, per il quale è stato disposto l'accantonamento. Il seguito della discussione è stato rinviato.

Nomina dei componenti

Per quanto riguarda la nomina dei commissari, il secondo comma dell'art. 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'art. 56, comma 3, del r.C. e l'art. 25, comma 3, r.S., 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.

Qualora sia espressamente previsto dall'atto costitutivo, il Presidente è nominato, al di fuori della Commissione, dal Presidente dell'Assemblea ovvero d'intesa tra i Presidenti delle due Camere in caso di Commissione bicamerale.

L'organizzazione interna e dei lavori

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 (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.

I poteri delle Commissioni d'inchiesta

L'art. 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 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, dopo la riforma del codice di procedura penale, non è più previsto l'arresto ma, rispettivamente, la reclusione fino a sei mesi o la multa da L. 60.000 a 1.000.000 (art. 366) e la reclusione da 2 anni a 6 anni (art. 372 come modificato dall'art. 11 del D.L. n. 306/1992, convertito con la L. 7 agosto 1992, n. 356, che ha aumentato l'originaria pena consistente nella reclusione da sei mesi a tre anni).

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 (legge 24 ottobre 1977, n. 801) con riferimento ai fatti di mafia, camorra ed altre associazioni criminali similari.

Il segreto funzionale

Particolarmente complesso è il problema dei rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria, specie per quanto riguarda i profili di reciproca opponibilità del segreto: su questo tema è fondamentale la sentenza n. 231/75 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.

Analisi della proposta di istituzione di Commissione d'inchiesta

La proposta di legge in esame (A.C. 1843 Fioroni ed altri prevede l'istituzione di una **Commissione d'inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro**.

Sui fatti relativi al rapimento di Aldo Moro del 16 marzo 1978 e al delitto di via Fani del 9 maggio 1978, il Parlamento ha già, in passato, assunto iniziative di inchiesta nell'ambito di Commissioni bicamerali. In particolare, nel corso della VIII legislatura, è stata istituita con la [L. 23 novembre 1979, n. 597](#) la Commissione di inchiesta sulla strage di Via Fani e sul sequestro ed assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia.

La Commissione fu insediata il 10 gennaio 1980 e la sua durata venne prorogata con le leggi 4 settembre 1980, n. 542; 30 dicembre 1980, n. 892; 6 gennaio 1982 n. 1; 9 aprile 1982, n. 154. La relazione conclusiva fu presentata il 29 giugno 1983 (doc. XXIII, n. 5, VIII legislatura), unitamente a cinque relazioni di minoranza.

Successivamente, i fatti a cui si riferisce la proposta in esame sono stati oggetto di indagini nell'ambito della Commissione di inchiesta sul terrorismo e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita dapprima nella X legislatura, dalla [L. 17 maggio 1988, n. 172](#) e successivamente prorogata.

Tale Commissione, nella seduta del 14-15 aprile 1992, ha approvato, tra le altre, una relazione sulla inchiesta condotta sugli ultimi sviluppi del caso Moro (doc. XXIII, n. 49, X legislatura).

Successivamente, anche nell'ambito dei lavori della Commissione di inchiesta sul terrorismo in Italia e sulle cause della mancata individuazione dei responsabili delle stragi, istituita nella XI legislatura con [L. 23 dicembre 1992, n. 499](#) e prorogata fino al 2001 (XIII legislatura), è stata presentata una relazione sugli sviluppi del caso Moro, approvata nella seduta del 23 febbraio 1994 (doc. XXIII, n. 13; XI legislatura).

Per un maggior approfondimento, si veda il Repertorio delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, a cura dell'Archivio Storico del Senato della Repubblica, consultabile al seguente indirizzo: <http://notes9.senato.it/web/senato.nsf/HomePageNew?OpenPage>.

Per quanto riguarda la composizione, i poteri e i compiti della Commissione, la proposta di legge riproduce diverse disposizioni recate dalla legge 19 luglio 2013, n. 87, che ha istituito la Commissione di inchiesta sulla mafia. In proposito si può consultare il dossier del Servizio studi, [Istituzione della Commissione di inchiesta sulla mafia. A.C. 482 e A.C. 887](#) del 20 maggio 2013.

L'**articolo 1** della proposta in esame attribuisce alla Commissione il compito di accertare sia 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, sia eventuali responsabilità su tali fatti riconducibili ad apparati, strutture e organizzazioni comunque denominati ovvero a persone a essi appartenenti o appartenute.

Ai sensi dell'**articolo 2**, i lavori della Commissione devono essere conclusi entro **diciotto mesi** dal suo insediamento con la presentazione di una relazione sulle risultanze delle indagini ed eventualmente relazioni di minoranza.

L'**articolo 3** prevede che la Commissione sia composta da **25 senatori e 25 deputati**, scelti dai rispettivi Presidenti in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo. La Commissione è convocata entro 10 giorni dalla nomina dei componenti per la costituzione dell'ufficio di presidenza, composto dal presidente, due vicepresidenti e due segretari ed eletto a scrutinio segreto. Il presidente deve essere eletto con la maggioranza assoluta dei componenti la Commissione, altrimenti si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente la Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede come per il presidente. Tale procedura trova applicazione anche nel caso di elezioni suppletive.

L'**articolo 4** prevede l'applicazione degli articoli 366 (rifiuto di uffici legalmente dovuti) e 372 (falsa testimonianza) del codice penale per le audizioni a testimonianza che si svolgono davanti la Commissione, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria.

In tema di **segreto** viene estesa alla Commissione della disciplina sul segreto professionale (art. 200 c.p.p) e bancario. Per quanto riguarda il **segreto di Stato** si prevede l'applicazione della L. 124/2007, che prevede tra l'altro l'inopponibilità del segreto di Stato per fatti di terrorismo o eversivi dell'ordine costituzionale. E' esclusa l'**opponibilità del segreto d'ufficio** (art. 201 c.p.p.) per i fatti rientranti nei compiti della Commissione. Infine, è fatta salva l'opponibilità del segreto fra difensore e parte processuale, precisando – con il richiamo dell'art. 203 c.p.p. – che il personale dipendente dai servizi di sicurezza non è tenuto a rivelare alla Commissione i nomi dei propri informatori.

L'**articolo 5** richiama quanto già previsto dall'art. 82 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 (v. supra).

A questo riguardo, la proposta di legge introduce una **limitazione** a questi poteri. Analogamente a quanto previsto dalle leggi istitutive delle Commissioni d'inchiesta "antimafia" a partire dal 2006 (L. 277/2006, L. 132/2008 e L. 87/2013) si precisa che la Commissione **non può adottare provvedimenti** con riguardo alla **libertà** e alla **segretezza della corrispondenza** e delle altre forme di comunicazione, né limitazioni della **libertà personale**, ad **eccezione dell'accompagnamento coattivo** dei testimoni di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

La norma richiamata prevede che il giudice possa ordinare l'accompagnamento coattivo del testimone, del perito, della persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, del consulente tecnico, dell'interprete o del custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, se omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti. Il giudice può, inoltre, 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.

I commi da 3 a 8 dell'articolo 5 recano la disciplina della **richiesta di atti e documenti**.

Con riferimento alla **trasmissione di atti e documenti da parte dell'autorità giudiziaria** è prevista la possibilità di ottenere tali atti dall'autorità giudiziaria anche in deroga all'obbligo del segreto delle indagini preliminari (art. 329 c.p.p.). L'autorità giudiziaria può ritardare la trasmissione di copia degli atti e documenti richiesti soltanto per ragioni di natura istruttoria, emettendo un decreto motivato che ha efficacia per sei mesi e che può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede a trasmettere quanto richiesto. Si precisa che il decreto perde la propria efficacia e non può essere rinnovato, una volta che siano chiuse le indagini preliminari.

E' inoltre previsto il potere della Commissione di stabilire gli atti e i documenti che non dovranno essere divulgati, fermo restando che la Commissione garantisce la segretezza degli atti eventualmente coperti da segreto.

Per quanto riguarda gli atti assoggettati al vincolo del segreto funzionale da parte di altre commissioni di inchiesta, il segreto non può essere opposto alla Commissione.

Viene previsto come di consueto il **vincolo del segreto** per i componenti la Commissione, i funzionari e tutti i soggetti che, per ragioni d'ufficio o di servizio, ne vengono a conoscenza; analogamente è sanzionata la diffusione anche parziale di tali atti e documenti. La violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale, che punisce la rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, a meno che il fatto costituisca più grave reato (**articolo 6**).

Inoltre, si demanda ad un **regolamento interno** l'organizzazione delle attività il funzionamento della Commissione (**articolo 7, comma 1**) che può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria e delle collaborazioni che ritiene necessarie.

L'**autorizzazione di spesa** prevista dall'**articolo 7, comma 5**, è pari a **35.000 euro** per l'anno 2014 e a **25.000 euro** per l'anno 2015 posta a carico, in parti uguali, dei bilanci interni della Camera e del Senato.