

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi. C. 665 Francesco Silvestri (<i>Esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 880</i>)	11
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. Doc. XXII n. 11 Battilocchio (<i>Seguito esame e rinvio – Abbinamento del Doc. XXII, n. 14</i>)	15
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI	16

SEDE REFERENTE

Mercoledì 15 febbraio 2023. – Presidenza del presidente Nazario PAGANO. – Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno, Nicola Molteni.

La seduta comincia alle 14.05.

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi. C. 665 Francesco Silvestri.

(Esame e rinvio – Abbinamento della proposta di legge C. 880).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Nazario PAGANO, *presidente*, avverte che, come specificato anche nelle convocazioni, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento, i deputati possono partecipare alla seduta odierna in videoconferenza, non essendo previste votazioni. Avverte inoltre che è stata nel frattempo assegnata alla Commissione la proposta di legge C. 880 Morassut recante « Istituzione

di una Commissione parlamentare di inchiesta sulla scomparsa di Emanuela Orlandi ». Poiché essa verte su materia identica a quella della proposta all'ordine del giorno, ne dispone l'abbinamento ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento.

Sara KELANY (FDI), *relatrice*, esamina anzitutto la proposta di legge C. 665, 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.

In particolare, in base all'articolo 1 della proposta di legge, la Commissione d'inchiesta, istituita ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, per la durata della XIX legislatura, dovrà verificare, attraverso l'analisi degli atti processuali e del materiale investigativo raccolto, quali criticità e circostanze abbiano determinato il mancato accertamento giudiziario dei fatti e delle eventuali responsabilità, nonché accertare lo svolgimento dei fatti attraverso la raccolta e la valutazione dei documenti e degli elementi di prova utili per la ricostruzione della vicenda. Al termine dei propri lavori

la Commissione presenterà una relazione sui risultati dell'inchiesta e potranno essere presentate anche relazioni di minoranza.

Quanto alla composizione della Commissione, l'articolo 2 prevede un totale di 40 componenti, 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, assicurando comunque la presenza di almeno un rappresentante di ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. Sul punto la proposta adotta il criterio di composizione degli organismi bicamerali di inchiesta di regola utilizzato fino a tutta la XVIII legislatura per bilanciare proporzionalità tra i gruppi e rappresentanza dei gruppi. La proposta di legge stabilisce poi che non possano 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 (articolo 2, comma 2). L'articolo 2 prevede inoltre che la Commissione sia convocata per la costituzione dell'Ufficio di presidenza – composto da un presidente, due vicepresidenti e due segretari – dai Presidenti delle due Camere entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti e che per l'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si proceda al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti prevalendo, in caso di parità di voti, il più anziano di età.

L'articolo 3 disciplina le audizioni a testimonianza rese davanti alla Commissione prevedendo l'applicazione degli articoli 366 (Rifiuto di uffici legalmente dovuti) e 372 (Falsa testimonianza) del codice penale. La proposta dispone inoltre 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. Per il segreto di Stato trova applicazione la normativa dettata dalla legge n. 124 del 2007.

L'articolo 4 della proposta richiama quanto già previsto dall'articolo 82, secondo comma, della Costituzione, 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. 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. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente rispetto alla richiesta potendo con decreto ritardare la trasmissione solo per ragioni di natura istruttoria. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. La proposta di legge prevede inoltre una clausola che vincola la Commissione a mantenere l'eventuale regime di segretezza degli atti ricevuti coperti da segreto. 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 (articolo 727 e seguenti), che reca le norme sulle rogatorie all'estero, nonché dei trattati internazionali.

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. 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 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 (Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio), salvo che il fatto non integri un più grave reato.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei lavori della Commissione d'inchiesta, l'articolo 6 della proposta prevede l'approvazione di un regolamento interno, afferma il principio della pubblicità delle sedute, ferma restando la possibilità di disporre diversamente, e consente alla Commissione di 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, che dovrà fissare il tetto massimo delle collaborazioni. Per l'espletamento delle funzioni della Commissione si prevede che essa fruisca di personale, locali e strumenti operativi posti a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro e che le spese per il funzionamento della Commissione – quantificate in 50.000 euro annui – siano poste a carico, in parti uguali, dei bilanci di Camera e Senato.

Per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, rileva che la proposta di legge istitutiva di una commissione bicamerale di inchiesta, attenendo 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.

Per quanto riguarda invece, più in generale, il rispetto dei principi costituzionali, ricorda che l'articolo 82 della Costituzione stabilisce che ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. In relazione alla nomina dei componenti, il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione prevede che la composizione della Commissione debba rispecchiare la proporzione dei vari gruppi; tale nomina, quindi, deve essere improntata al rispetto del principio di proporzionalità. L'articolo 82, comma secondo, della Costituzione stabilisce inoltre che la Commissione d'inchiesta proceda alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (cosiddetto 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 e irrogare sanzioni. La Commissione può quindi disporre ispezioni e perquisizioni personali e domiciliari, sequestri, intercettazioni telefoniche, perizie, riconoscimenti, esperimento di prove testimoniali ed accompagnamento coattivo dei testimoni renitenti. 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 della persona interrogata.

Relativamente poi alla proposta di legge Morassut C. 880, della quale il Presidente ha comunicato in apertura di seduta l'abbinamento, pur riservandosi un approfondimento nel prosieguo dell'esame, si sofferma sulle principali differenze rispetto alla proposta Silvestri C. 665. Anzitutto, all'articolo 1, comma 1, nella descrizione dei compiti della Commissione, viene specificato che, nella ricostruzione della vicenda, si dovranno esaminare il materiale acquisito attraverso le inchieste giudiziarie e giornalistiche e i fatti, gli atti e le condotte

commissive oppure omissive che possano aver costituito ostacolo o ritardo nell'accertamento dei fatti, anche promuovendo azioni verso Stati esteri; sempre all'articolo 1, al comma 2, si prevede che la Commissione possa presentare relazioni alle Camere non solo alla conclusione dei propri lavori ma ogni qualvolta lo ritenga necessario; per la relazione conclusiva si precisa che questa dovrà essere presentata entro sessanta giorni dalla conclusione dei lavori.

Rileva inoltre che all'articolo 2 della proposta C. 880, in relazione alla composizione della Commissione, non è prevista, a differenza della proposta di legge C. 665, l'impossibilità di farne parte per coloro che abbiano ricoperto ruoli processuali nella vicenda di Emanuela Orlandi; si prevede invece che i componenti siano nominati anche tenendo conto della specificità dei compiti assegnati alla Commissione; si prevede infine il rinnovo della Commissione dopo il primo biennio dalla sua costituzione, con possibilità di conferma dei componenti.

Evidenzia che l'articolo 3, al comma 2, nel disciplinare le testimonianze di fronte alla Commissione, prevede l'applicazione di tutti gli articoli da 366 a 384-*bis* del codice penale e non dei soli articoli 366 (rifiuto di atti legalmente dovuti) e 372 (falsa testimonianza) richiamati dalla proposta di legge C. 665; gli ulteriori articoli richiamati concernono la simulazione di reato (articolo 367); la calunnia e autocalunnia (articoli 368 e 369); la falsa perizia o interpretazione (articolo 373), la frode processuale (articolo 374); l'intralcio alla giustizia (articolo 377), il favoreggiamento personale o reale (articoli 378-9), la rivelazione di segreti inerenti a un procedimento penale (articolo 379-*bis*). Sempre in relazione all'articolo 3, sottolinea che il comma 3, nel disciplinare la richiesta di documenti all'autorità giudiziaria, non precisa che questo possa avvenire anche in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale 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, comun-

que, non oltre la chiusura delle indagini preliminari.

Sempre per quanto riguarda l'articolo 3, fa presente che al comma 4 si precisa che l'autorità giudiziaria risponde alle richieste della Commissione ai sensi dell'articolo 117 del codice di procedura penale, che disciplina le richieste all'autorità giudiziaria da parte del pubblico ministero di informazioni relative ad altri procedimenti penali rispetto a quelli su cui il pubblico ministero sta conducendo le indagini; l'articolo prevede che le informazioni possano essere date anche in deroga al già ricordato articolo 329 del codice di procedura penale e che l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo e può rigettare la richiesta con decreto motivato. Al comma 8 si prevede per il segreto d'ufficio, professionale e bancario, l'applicazione delle norme vigenti, mentre la proposta di legge C. 665 prevede che il segreto d'ufficio, professionale e bancario non possa essere opposto. Il comma 10 prevede la possibilità per la Commissione di istituire comitati.

Passando ad esaminare l'articolo 5, evidenzia come la proposta di legge preveda una più elevata autorizzazione di spesa per il funzionamento della Commissione: 150.000 euro per il 2023 e 100.000 per ciascuno degli anni successivi, con possibilità per i presidenti delle Camere di autorizzare annualmente un incremento delle spese in misura non superiore al 30 per cento (comma 5); si prevede inoltre che la Commissione curi l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della propria attività.

Francesco SILVESTRI (M5S) rammenta che è stata deliberata l'urgenza dell'esame della proposta di legge C. 665, che dovrà giungere all'attenzione dell'Assemblea nel mese di marzo. Evidenziando la rilevanza degli argomenti che la Commissione sarà chiamata ad affrontare, auspica che si possa giungere presto alla fissazione di un termine per la presentazione degli emendamenti, al fine di giungere rapidamente all'approvazione della proposta da parte della Camera dei deputati.

Nazario PAGANO, *presidente*, rinvia alla già prevista riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ogni decisione in merito al prosieguo dell'esame delle proposte di legge in esame.

Roberto MORASSUT (PD-IDP) segnala l'opportunità di estendere l'ambito dell'indagine della Commissione parlamentare di inchiesta anche alla scomparsa di Mirella Gregori. Si tratta di una sparizione che, pur avendo avuto minor risalto nella cronaca, appare infatti strettamente connessa al caso Orlandi, tanto è vero che molti protagonisti di una indagine compaiono anche nell'altra. Rammenta inoltre di aver presentato anche un'altra proposta di legge, volta ad indagare, oltre che sulla scomparsa di Emanuela Orlandi e di Mirella Gregori, anche sulla tragica morte di Simonetta Cesaroni. Si tratta evidentemente di fatti di cronaca molto diversi, che a suo avviso presentano però una connessione in quanto inseriti tutti nel medesimo momento storico e relativi tutti a giovani donne. Auspica che la Commissione valuti l'estensione dell'indagine parlamentare anche a questo tragico omicidio.

Nazario PAGANO, *presidente*, fa presente che nella seduta odierna non sono previste votazioni e quindi non è possibile procedere a un eventuale ampliamento dell'oggetto dell'indagine parlamentare. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie.

Doc. XXII n. 11 Battilocchio.

(Seguito esame e rinvio – Abbinamento del Doc. XXII, n. 14).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato nella seduta del 25 gennaio scorso.

Nazario PAGANO, *presidente*, avverte che, come specificato anche nelle convocazioni,

secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento, i deputati possono partecipare all'odierna seduta in videoconferenza, non essendo previste votazioni. Fa presente, inoltre, che è stato assegnato alla Commissione il Doc. XXII n. 14, Zaratti, recante « Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni economiche, culturali, sociali e ambientali delle città e delle loro periferie » del quale dispone l'abbinamento ai sensi dell'articolo 77, comma 1, del Regolamento, vertendo su materia identica a quella del DOC in esame.

Alessandro BATTILOCCHIO (FI-PPE) comunica di aver appreso per le vie brevi che anche altri gruppi parlamentari hanno intenzione di presentare, o hanno già presentato, proposte di istituzione di Commissioni monocamerali di inchiesta sul degrado delle città.

Nazario PAGANO, *presidente e relatore*, conferma di aver avuto notizie della imminente assegnazione di ulteriori proposte di istituzione di Commissione monocamerale sul degrado urbano e rileva come anche dal dibattito già svolto sia emersa una generale condivisione dell'opportunità di procedere in tal senso. Ritiene inoltre, in qualità di relatore, che sarà possibile integrare l'ambito dell'indagine a ulteriori aspetti non presi in considerazione dal Doc. XXII, n. 11, presentato dall'onorevole Battilocchio, ma oggetto delle sollecitazioni di altri gruppi parlamentari.

Francesco SILVESTRI (M5S), intervenendo sull'ordine dei lavori, preannuncia che il capogruppo del Movimento 5 Stelle in Commissione Affari costituzionali invierà una lettera alla presidenza della Commissione per sollecitare l'avvio dell'esame della proposta di legge C. 304, a prima firma Conte, volta a dettare disposizioni in materia di conflitti di interessi. Rammentando come tale proposta sia stata inserita nel calendario dei lavori dell'Assemblea della Camera per il mese di aprile, auspica che in Commissione si proceda, in attuazione dell'articolo 25, comma 2, del Regolamento, a una programmazione dei lavori che con-

senta di esaminare adeguatamente la proposta e di portarla come previsto in Assemblea nel mese di aprile.

Nazario PAGANO, *presidente*, nel prendere atto della richiesta dell'onorevole Silvestri, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.20.

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

Mercoledì 15 febbraio 2023.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.20 alle 14.30.