



Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 569**

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso della sparizione di Emanuela Orlandi

18/12/2022 - 00:28

# Indice

1. DDL S. 569 - XVIII Leg.....	1
1.1. Dati generali.....	2
1.2. Testi.....	3
1.2.1. Testo DDL 569.....	4

## **1. DDL S. 569 - XVIII Leg.**

# 1.1. Dati generali

---

---

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 569  
**XVIII Legislatura**

---

Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso della sparizione di Emanuela Orlandi

Iter

**8 novembre 2018:** assegnato (non ancora iniziato l'esame)

**Successione delle letture parlamentari**

**S.569**

**assegnato (non ancora iniziato l'esame)**

---

Iniziativa Parlamentare

[Francesco Castiello](#) ( [M5S](#) )

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **5 luglio 2018**; annunciato nella seduta n. 19 del 10 luglio 2018.

Classificazione TESEO

INCHIESTE PARLAMENTARI , COMMISSIONI D'INCHIESTA , SEQUESTRO DI PERSONA , STATO DELLA CITTA' DEL VATICANO

**Classificazione provvisoria**

Assegnazione

Assegnato alla [2ª Commissione permanente \(Giustizia\)](#) in sede redigente l'8 novembre 2018.

Annuncio nella seduta n. 56 dell'8 novembre 2018.

Pareri delle commissioni 1ª (Aff. costituzionali), 3ª (Aff. esteri), 5ª (Bilancio)

## **1.2. Testi**

## 1.2.1. Testo DDL 569

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 569

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **CASTIELLO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 LUGLIO 2018

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul caso della sparizione di Emanuela Orlandi

Onorevoli Senatori. - Il presente disegno di legge richiama quello già presentato nel corso della scorsa legislatura sullo stesso tema (atto Senato n. 2910); pertanto si ritiene opportuno non solo presentare il medesimo testo, ma anche richiamare di seguito la relazione introduttiva in quella sede presentata. «Nel nostro paese scompaiono ogni anno circa 20.000 persone. Per la maggior parte si tratta di minorenni. È come se una piccola città si fosse volatilizzata. Da un giorno all'altro queste persone spariscono nel nulla. Qualcuno, di sicuro lo fa volontariamente ma per tutti gli altri le cause della scomparsa restano un mistero. Rimane comunque il dramma dei familiari che restano senza risposte per molto tempo...».

Il testo sopra riportato è *l'incipit* con cui l'Associazione Penelope, fondata nel 2003, presenta la sua missione: promuovere a livello territoriale occasioni di incontro per le famiglie che hanno vissuto l'esperienza della scomparsa di un proprio congiunto e del quale non si hanno più notizie, sostenendo iniziative di sensibilizzazione affinché le persone scomparse non siano dimenticate.

Tra queste famiglie, aderenti all'Associazione Penelope, vi è quella di Emanuela Orlandi, una ragazza, quindicenne, cittadina vaticana, scomparsa nel nulla trentaquattro anni fa, divenuta, suo malgrado, il caso emblematico di come si possa essere sottratti alla propria vita e, con ampi margini di possibilità, cancellati dalla Terra, senza che nessuno acceda alla verità sulla propria sorte. Una verità né sostanziale né processuale, giacché l'inchiesta condotta dagli inquirenti italiani è stata archiviata dalla procura di Roma e la sua chiusura è stata confermata dalla Sesta Sezione penale della Cassazione nel 2016, con il respingimento del ricorso della famiglia Orlandi contro l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari che l'aveva disposta.

Si ritiene che il caso Orlandi di cui si tenta qui di dare, per quanto possibile, una sintetica e sommaria descrizione, debba essere oggetto di indagine di una Commissione parlamentare per verificare se la verità su questa sparizione non sia stata deliberatamente celata, al fine di proteggere personalità di vario livello e ambito. È necessario che quest'organo individui le responsabilità di chi doveva o poteva pervenire almeno ad una verità processuale. Tale necessità di giustizia non è solo della famiglia Orlandi e dell'Associazione Penelope, interessata direttamente al modo in cui certe indagini vengono svolte, ma di tutta la comunità che deve pretendere delle risposte dallo Stato Vaticano deputato a proteggere i suoi cittadini, soprattutto quando vi siano forti elementi, come in questo caso, per dedurre che si voglia occultare la verità.

Il caso di Emanuela Orlandi passa alla storia, come uno dei casi mediatici e giudiziari insoluti, o almeno ancora insoluti, in cui tanti elementi fanno presumere, con pochi margini di dubbio, che il percorso della giustizia si sia inceppato, non abbia funzionato a dovere, al punto da giungere a nulla. Ad oggi, non si comprende, se deliberatamente o per negligenza. L'attività investigativa è iniziata in ritardo rispetto all'evento della sparizione ed il lungo *dossier* della magistratura racconta fatti, vicende ed intrecci che, nonostante il trascorrere di tre decenni, rimane un mistero se siano da valutare come

tentativi di depistaggio o come la degenerazione di un caso iniziato con la tragica scomparsa di una minore, per poi allargarsi, toccando sfere ed ambiti inaspettati. Infatti, questo caso sembra diventato terreno fertile per strumentalizzazioni, con coinvolgimento (mai accertato con sicurezza) di personalità religiose e politiche, dei servizi segreti italiani e stranieri, di cellule terroristiche straniere, della malavita organizzata romana. Tutte coinvolte, a torto o a ragione, in una trama infinita, un labirinto articolato in cui la famiglia Orlandi, poco sostenuta dallo Stato italiano e da quello Vaticano, ha tentato inutilmente di districarsi, offrendo agli inquirenti anch'essa, a più riprese nel tempo, canali di indagini, affinché il caso non fosse chiuso, condannando la ragazza all'oblio.

La triste storia della Orlandi ha assunto fin da subito rilevanza internazionale e di grande risonanza mediatica. Infatti, a meno di due mesi dalla denuncia di scomparsa, si profila l'ipotesi di sequestro di matrice terroristica. Un appartenente ad un'organizzazione terroristica, forse, medio orientale, sollecita il Pontefice, in cambio della restituzione dell'adolescente, a liberare entro pochi giorni il responsabile del suo attentato. La trattativa, che non ha avuto buon fine, doveva avvenire presso il Segretario di Stato del Vaticano, tramite un numero riservato al quale andava aggiunto il codice 158 (codice stabilito segretamente tra le parti). Si sottolinea che il contenuto delle chiamate stranamente non fu mai comunicato agli inquirenti italiani, né la magistratura, circostanza ancora più strana, fece pressioni diplomatiche per ottenerlo.

Da questo momento si conclude una fase che sembrava assumere connotati di autenticità, e se ne apre un'altra, più complicata e di difficile comprensione. Infatti, il quadro degli eventi risulta frantumato in una pluralità spesso contraddittoria di voci, riconducibile a gruppi eterogenei dai fini indecifrabili, il cui fattore comune sembra rappresentato dall'uso strumentale delle notizie divulgate dagli organi di informazione, che, mantenendo sul caso un'attenzione mediatica sempre alta, ha stimolato forse soggetti interessanti per le ragioni più diverse, ad affacciarsi sullo scenario della vicenda.

La storia della Orlandi si intreccia poi con quella di un'altra minore italiana, scomparsa nello stesso periodo e mai ritrovata. Le due vicende per un momento si sovrappongono, sembrano accomunate da una stessa sorte. La madre della ragazza viene contattata da un uomo che si qualifica come dello stesso gruppo di sequestratori di Emanuela e che dopo un po' di tempo le comunica, testualmente «non abbiamo nulla da fare». I messaggi di richieste e di *ultimatum* raggiungono addirittura la stampa americana, la CBC, e ancora quella italiana con sigle di organizzazioni terroristiche diverse, tutte riassumibili con linguaggio investigativo nella «pista turca». Nelle more, la famiglia chiede allo stesso Presidente della Repubblica di fare un appello agli autori del sequestro.

In questo periodo la procura della Repubblica di Roma emanava il primo proscioglimento per le prime persone indagate, per non aver commesso il fatto. Quello che si sottolinea in questa parte della vicenda giudiziaria è l'estrema incertezza dei risultati processuali, i continui mutamenti del quadro processuale. La stessa procura a distanza di quattordici anni dall'inizio dell'inchiesta, faceva presente che non ci fossero elementi per fondare pienamente l'ipotesi del sequestro di persona per finalità terroristica. Ma in realtà nel tempo, non era pervenuta neanche a fondate certezze su ipotesi di sequestro a scopo di estorsione, a giudicare dal proscioglimento degli indagati.

Un'altra circostanza che desta molta perplessità riguarda un'audiocassetta, lasciata da presunti rapinatori il 17 luglio 1983 in via della Dataria a Roma. Analizzato il contenuto dai servizi segreti SISDE e SISMI e Criminalpol, l'audiocassetta conteneva, su un lato, la voce di una persona che ribadiva le richieste per il rilascio di Emanuela; sull'altro erano incise le voci di una o più ragazze che subivano sevizie o torture, presumibilmente (riportato nelle dichiarazioni a seguito delle analisi) con strumenti elettrici, sevizie subite da almeno tre uomini di nazionalità italiana le cui voci erano incise nel nastro.

Quando il nastro fu consegnato in procura erano inspiegabilmente scomparse le voci maschili.

Tutt'ora, dopo tanti anni, in procura disconoscono questa situazione, affermando di avere solo la registrazione delle voci femminili. Per quale motivo la procura, avendo a disposizione le relazioni dei servizi in cui si faceva riferimento alle voci maschili, non si è attivata per recuperare l'audiocassetta originale e per effettuare una nuova analisi con strumenti più tecnologici, oggi a disposizione?

La storia di Emanuela Orlandi, ormai «un giallo», prosegue caratterizzandosi di telefonate anonime

alle trasmissioni televisive, messaggi all'ANSA di dubbia attendibilità ed approfondimenti istruttori su figure, forse chiave, come il Sovrastante presso l'Ufficio centrale di vigilanza vaticana, che non hanno portato però a stabilire nessun punto fermo.

Controversi, a dir poco, nella vicenda sono i rapporti di collaborazione tra la magistratura italiana ed il Vaticano; diverse sono state le richieste di rogatoria alle autorità vaticane, ma tutte senza alcun riscontro. In particolare, non è mai giunto alla procura un importante rapporto, redatto sul caso, dalle autorità vaticane. Infatti, uno dei tanti punti di criticità che merita l'attenzione della Commissione di inchiesta riguarda proprio questo «rapporto Emanuela Orlandi» che sembra fosse sulla scrivania del segretario del Pontefice. Nel 2012, il documento stava per essere consegnato (perché poi non fu mai consegnato?) ad un magistrato che seguiva l'inchiesta Orlandi. Il rappresentante della Santa Sede, nell'incontro col magistrato, chiari che il *dossier* conteneva indicazioni sulla responsabilità relativamente alla scomparsa della ragazza fino ad un certo «livello, perché oltre non si poteva andare». Le domande che dovrebbero esser poste e a cui l'organo, di cui chiediamo l'istituzione, dovrebbe cercare risposta, è proprio su quali livelli non si può indagare. O meglio ci sono dei livelli rispetto alla scomparsa e, forse morte, di una ragazza che sia giusto non travalicare? La ricerca della verità non dovrebbe essere la priorità assoluta per la quale tutte le porte dovrebbero essere aperte? Perché il rapporto non è agli atti processuali? Perché la procura non lo ha più richiesto al Vaticano? Altro punto molto allarmante di quella che a prima vista sembrava solo la tragica sottrazione di minore, è il coinvolgimento nel rapimento della ragazza, della «Banda della Magliana». La Banda della Magliana, come noto ai più, è stata un'organizzazione criminosa, attiva negli anni '70 nel traffico di droga, nell'usura, nei sequestri di persona, nelle rapine e nel traffico delle armi, con forti legami con la camorra, con Cosa Nostra, con la massoneria e con i servizi segreti deviati.

Un'ipotesi investigativa si fondava nel tentativo della Banda di ricattare il Vaticano per ottenere la restituzione di soldi che questa stessa associazione a delinquere e la mafia avevano investito nell'Istituto per le opere religiose (IOR). Tale implicazione è stata in qualche modo supportata anche da una telefonata pervenuta nel 2005, alla nota trasmissione «Chi l'ha visto?» in cui si affermava che per risolvere il caso Orlandi sarebbe stato necessario verificare chi fosse sepolto nella cripta della Basilica di Sant'Apollinare ed investigare sul «favore» che «Renatino» (Renato de Pedis - uno dei componenti della banda, appunto sepolto nella citata cripta) aveva fatto a un cardinale.

In concomitanza con l'apertura della tomba, datata nel 2012, emerge un fatto abbastanza controverso. Dall'intercettazione telefonica tra la moglie di de Pedis ed il Rettore della basilica in questione, indagato e poi proscioltosi per concorso in sequestro, si apprende che il nuovo capo della procura di Roma, da poco a capo dell'inchiesta sulla scomparsa di Emanuela, avrebbe assicurato gli avvocati della parte indagata che avrebbe archiviato tutto, come poi di fatto accadde.

In questo filone investigativo, un ruolo chiave era quello della compagna di de Pedis all'epoca dei fatti. Dalle deposizioni della donna emergeva che lei stessa fosse presente alla presa in carico della Orlandi da parte della Banda della Magliana, consegnata da un prete all'interno di un cancello da cui si accede al Vaticano. Sembra, dalle prime testimonianze di questa testimone, che dopo la permanenza in una casa in zona gianicolense, la ragazza venne uccisa e, lei presumeva, i suoi resti vennero radunati in dei sacchi, gettati nei pressi di Torvajonica. La teste affermava che le motivazioni del coinvolgimento di questa organizzazione sono da ricercare nei suoi rapporti con un arcivescovo della Chiesa cattolica e presidente dell'Istituto per le opere di religione (IOR) dal 1981 e 1989, coinvolto nello scandalo del *crack* del Banco ambrosiano. Rapporti che prevedevano l'accompagnamento dei componenti di questa banda di ragazze presso alcuni appartamenti in cui era solito intrattenersi l'arcivescovo.

A seguito di tali dichiarazioni vennero iscritti nel registro degli indagati nuove persone, ma questa pista non portò a risultati sensibili, anche a causa di fughe di notizie dalla procura ai giornali, che consentirono agli indagati di negare il loro coinvolgimento nei fatti. Circostanza, quella della violazione del segreto istruttorio e della trasmissione di informazioni alla stampa, inspiegabili e che fanno presumere un forte interesse ad ostacolare la ricerca della verità.

Dopo questa fuga di notizie le stesse dichiarazioni della donna (non si comprende perché non sottoposta ad un programma di protezione) sono diventate fumose, arricchite da talmente tante



rettifiche e cambiamenti di versione da metterne in dubbio l'attendibilità.

Altra circostanza abbastanza allarmante e per questo degna di approfondimento è il fatto avvenuto nel marzo 2013, ad inchiesta aperta. Il Papa, pur in assenza, almeno ufficiale, di prove della morte di Emanuela Orlandi, dichiarava al fratello della ragazza e a sua madre, testualmente «Emanuela sta in cielo». Tale dichiarazione tradisce la conoscenza di fatti ulteriori a quelli emersi dall'inchiesta. Per quale motivo la procura non ha inoltrato alla Santa Sede alcuna richiesta ufficiale per ottenere spiegazioni sulle parole che, presumibilmente, per la loro gravità non possono essere state pronunciate a caso dal Pontefice?

Il racconto di questa indagine è ancora lungo e comprende non solo ulteriori personaggi e situazioni, ma soprattutto tanti punti controversi, lontani spesso da ogni logica investigativa. Unica certezza vera è che dopo trentaquattro anni di indagini degli inquirenti italiani e, si presume, anche vaticani (tenendo conto dell'esistenza del citato rapporto vaticano sul caso), non ci sia neanche un vago sentore di quanto accaduto alla ragazza.

Una Commissione di inchiesta parlamentare, dunque, si ritiene necessaria per comprendere dove il sistema fallisce, dove si blocca l'ingranaggio e capirlo appare fondamentale non solo per Emanuela Orlandi, ma per quella «piccola città» di persone scomparse, che, prendendo in prestito le parole dell'Associazione Penelope, non può essersi volatizzata e che è dovere dello Stato rintracciare.

## DISEGNO DI LEGGE

### Art. 1.

#### *(Istituzione e funzioni)*

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul caso della sparizione di Emanuela Orlandi, di seguito denominata «Commissione», con il compito di:

- a) verificare, dall'analisi degli atti processuali e dal materiale investigativo raccolto negli anni, quali criticità e circostanze hanno impedito al sistema giudiziario, un accertamento dei fatti e delle responsabilità e dunque il raggiungimento di una verità processuale, relativamente alla scomparsa della minore;
- b) accertare la verità dei fatti, promuovendo azioni presso le autorità vaticane, finalizzate ad ottenere documenti o altri elementi di prova in loro possesso che siano utili ad una ricostruzione della vicenda.

### Art. 2.

#### *(Durata)*

1. La Commissione conclude i propri lavori entro nove mesi dalla sua istituzione e presenta alle Camere una relazione sulle risultanze delle indagini. Sono ammesse relazioni di minoranza.

### Art. 3.

#### *(Composizione)*

1. La Commissione è composta da venti deputati e da venti senatori, scelti rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento.
2. Il Presidente della Camera dei deputati e il Presidente del Senato della Repubblica, d'intesa tra loro, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, convocano la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.
3. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione; se nessuno riporta tale maggioranza 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.

4. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della 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 ai sensi del comma 3, quarto periodo.

5. Le disposizioni dei commi 3 e 4 si applicano anche per le elezioni suppletive.

6. I Presidenti delle Camere assicurano che non vengano nominati parlamentari che abbiano ricoperto ruoli processuali durante i fatti di cui all'articolo 1.

Art. 4.

*(Audizioni a testimonianza)*

1. Per le audizioni a testimonianza davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

2. Per i fatti oggetto dell'inchiesta parlamentare non è opponibile alla Commissione il segreto di Stato, né quello d'ufficio, professionale o bancario. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Art. 5.

*(Poteri e limiti)*

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione, nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

3. La Commissione ha facoltà di acquisire, sulle materie attinenti alle finalità della presente legge, anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale, copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti, nonché copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari. L'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e di documenti anche di propria iniziativa.

4. L'autorità giudiziaria provvede tempestivamente alla trasmissione di copia degli atti e dei documenti richiesti, e può ritardarne la trasmissione, con decreto motivato, solo per ragioni di natura istruttoria. Il decreto ha efficacia per sei mesi e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o avere efficacia oltre la chiusura delle indagini preliminari.

5. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia ai sensi del comma 3 sono coperti da segreto.

6. La Commissione ha facoltà di acquisire da organi e uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente ai compiti della Commissione stessa.

7. Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione.

8. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non devono essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

9. La Commissione può richiedere al Ministro degli esteri e della cooperazione internazionale di promuovere opportune iniziative diplomatiche presso gli organi competenti dello Stato della Città del Vaticano, in particolare la Segreteria di Stato, al fine di acquisire informazioni, documenti e testimonianze, qualora siano ritenuti utili ad una ricostruzione della vicenda, incluse le modalità dell'attività investigativa delle autorità italiane e vaticane.

Art. 6.

*(Obbligo del segreto)*

1. I componenti della Commissione, i funzionari e il personale di qualsiasi ordine e grado addetti alla Commissione 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 di ufficio o di servizio sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 5, commi 4 e 8.
2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto è punita ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.
3. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, le pene di cui al comma 2 si applicano a chiunque diffonde in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione.

Art. 7.

*(Organizzazione dei lavori)*

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei suoi lavori. Ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.
2. Tutte le volte che lo ritiene opportuno la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.
3. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e di ufficiali di polizia giudiziaria e di tutte le collaborazioni che ritiene necessarie. Con il regolamento interno di cui al comma 1 è stabilito il numero massimo di collaborazioni di cui può avvalersi la Commissione.
4. Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.
5. La Commissione cura l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso dell'attività propria e delle eventuali analoghe Commissioni parlamentari di inchiesta precedenti.
6. Le spese per il funzionamento della Commissione, stabilite nel limite massimo di 50.000 euro, sono poste a carico del bilancio interno del Senato e della Camera.

Art. 8.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

