

di Roberto Borrello

Commento all'art. 82 della Costituzione

di Roberto Borrello, professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Siena

Art. 82 – Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi.

Sommario: 1. La nozione di inchiesta parlamentare: profili introduttivi e generali- 2. L'art. 82 Cost.: genesi della disposizione nei lavori dell'Assemblea costituente- 3. La questione del fondamento e della natura dell'inchiesta nell'ordinamento italiano, nel dibattito dottrinale e nella giurisprudenza della Corte costituzionale- 3.1 La problematica del carattere implicito del potere di inchiesta- 3.2 La problematica del carattere strumentale od autonomo del potere di inchiesta parlamentare. La classificazione delle inchieste sulla base del criterio teleologico- 3.3 La problematica del fondamento e della natura dell'inchiesta nella visione della Corte costituzionale- 4. Oggetto e limiti materiali dell'inchiesta parlamentare- 5. Istituzione, organizzazione, composizione e funzionamento delle Commissioni di inchiesta- 5.1 L'Istituzione- 5.2 Numero e nomina dei componenti. L'organizzazione e l'attività della Commissione. Pubblicità dei lavori- 5.3 La posizione della Commissione rispetto al Parlamento- 6. I poteri delle Commissioni di inchiesta- 6.1 Profili generali- 6.2 La problematica della c.d. doppia disciplina dell'inchiesta parlamentare- 7. Lo svolgimento dell'inchiesta ed i rapporti infraparlamentari (altre commissioni d'inchiesta o altri organi parlamentari) e extraparlamentari (autorità giudiziaria). L'incidenza del profilo del segreto funzionale- 8. La relazione come atto finale del procedimento- 9. L' inquadramento dell'inchiesta ex art. 82 Cost nella forma di governo italiana. La problematica della sua configurazione come strumento di indirizzo politico della maggioranza nel dibattito dottrinario- 10. Considerazioni finali

1. La nozione di inchiesta parlamentare: profili introduttivi e generali

Su di un piano definitorio di carattere generale, l'inchiesta, per così dire senza aggettivi, si presenta come un insieme di operazioni coordinate, specificamente intese all'acquisizione di nuovi o maggiori elementi di conoscenza su di un dato oggetto, mediante l'utilizzo di tutte le tecniche adeguate a tale scopo^[1].

Tale sequenza di azioni è spinta al massimo grado di finalizzazione rispetto allo scopo conoscitivo, aspirando a possedere il più elevato tasso di efficacia e di incisività, rispetto a tutti i normali strumenti di acquisizione di conoscenza.

In tale prospettiva, l'inchiesta parlamentare si configura come una *species* del *genus* inchiesta pubblica, venendo caratterizzata dalla sua imputazione attiva a quella particolare istituzione assembleare che è il Parlamento, organo costituzionale necessario e compartecipe della sovranità ed avendo, sul piano funzionale, il sopra rilevato connotato di straordinarietà e "pesantezza" in virtù della presenza qualificante di poteri coercitivi, idonei ad incidere anche su situazioni giuridiche di soggetti terzi.

Come tale, nell'ambito dell'apparato conoscitivo parlamentare, l'inchiesta si distingue, innanzitutto, da quella ampia gamma di strumenti a disposizione dell'assemblea o di sue articolazioni, che si basano sulla spontanea collaborazione di chi detenga documenti o debba rendere dichiarazioni (hearings, udienze legislative, indagini conoscitive).

In secondo luogo, l'inchiesta stessa si distingue anche da ulteriori strumenti basati su un vincolo di soggezione su chi è destinatario dell'attività conoscitiva, che riguardano, tuttavia, solo il Governo o la pubblica amministrazione (interrogazioni, interpellanze, audizioni di ministri, commissioni di controllo o in sede politica) e che sono espressione della c.d. funzione ispettiva, essendo specificamente connessi alla funzione di controllo (nell'ambito della quale anche l'inchiesta gioca il suo ruolo, ma con le precisazioni che verranno svolte più avanti) e hanno maggiore carattere di stabilità ed ordinarietà a fronte del carattere tipicamente straordinario e temporaneo dell'inchiesta.

2. L'art. 82 Cost.: genesi della disposizione nei lavori dell'Assemblea costituente

Dai lavori preparatori emerge come venne affrontato e risolto in senso positivo il problema della necessità di inserire o meno nel testo costituzionale una esplicita disciplina dell'inchiesta^[2]. Sotto tale punto di vista prevalse la posizione espressa da Costantino Mortati, relatore sul Potere legislativo, nell'ambito della Seconda Sottocommissione^[3], che pose in rilievo come, mentre la materia della istituzione delle commissioni parlamentari in generale e dei loro poteri fosse da lasciare ai regolamenti, quella delle commissioni d'inchiesta in particolare, avrebbe dovuto essere oggetto di specifica previsione costituzionale.

L'orientamento di Mortati non intendeva, tuttavia, disconoscere la pacificità della sussistenza di tale potere come implicito, ma esprimeva la volontà di affrontare problematiche emerse nell'esperienza statutaria ed attinenti alla necessità, che si era verificata in quel periodo, di adottare volta per volta leggi ad hoc (con possibile discontinuità di una disciplina uniforme) soprattutto in ordine alla previsione ed alla disciplina dei poteri coercitivi ed al regime della opponibilità del segreto d'ufficio da parte dell'Esecutivo^[4]. Prevedendosi la possibilità per ciascuna camera, separatamente di istituire commissioni d'inchiesta, dotate, per diretta legittimazione della norma costituzionale, dei poteri in questione, tale problematica avrebbe trovato una idonea soluzione.



Per quanto riguarda il riferimento che si volle operare nella disposizione alle “materie di pubblico interesse”, quale possibile oggetto delle inchieste, esso intese assicurare un’espansione dell’area del potere parlamentare, oltre raccordo con il Governo e l’apparato amministrativo[5].

Un ruolo determinante in ordine all’adozione di tale orientamento, lo giocò, ancora una volta il Mortati, che intese così farsi sostenitore di un ruolo centrale per il Parlamento, che, sulla linea di una continuità di strumenti in senso tecnico rispetto al passato, adeguasse l’istituzione rappresentativa al nuovo sistema comportante la sovranità popolare e non più, secondo le linee dello stato liberale classico, quella parlamentare nell’ambito di uno stato monoclasse[6].

Va infine ricordato che, dopo il suo iniziale inserimento nel progetto di costituzione, fu accantonato l’istituto dell’inchiesta di minoranza, essendo prevalsa la preoccupazione che tale strumento potesse costituire un fattore di turbamento ed instabilità per l’azione della maggioranza[7]

3. La questione del fondamento e della natura dell’inchiesta nell’ordinamento italiano, nel dibattito dottrinale e nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Sulla base di quanto sopra ricostruito, procedendo ora alla esegesi della disciplina costituzionale dell’istituto, incentrata sull’art. 82 Cost., occorre, partire dalla ricostruzione del fondamento e della natura del potere di inchiesta nell’ambito della complessiva trama della Costituzione.

Sotto tale profilo, il dibattito dottrinale è venuto da subito ad accentrarsi su due snodi fondamentali: a) il fondamento implicito o meno del potere di inchiesta, nell’ambito della costituzione del 1948; b) se l’inchiesta, a prescindere dal suo fondamento esplicito od implicito, debba considerarsi legata strumentalmente ed inderogabilmente alle funzioni parlamentari, in una posizione ancillare o se, invece, possa considerarsi espressione di una funzione autonoma.

• La problematica del carattere implicito del potere di inchiesta

Come si accennava più sopra, la concezione della natura dell’inchiesta come potere implicito era emersa, all’epoca statutaria, in relazione all’assenza di una previsione costituzionale nella Carta del 1848. Su un piano storico, tale concezione affondava, a sua volta, le sue radici in Inghilterra, all’epoca del conflitto tra Parlamento e Stuart e si sviluppò nell’esperienza costituzionalistica statunitense del XIX secolo[8]. Sotto tale profilo appare opportuno ricordare che la concezione del potere implicito, propria del modello anglosassone, comprendeva anche quella della necessaria dotazione, a fini conoscitivi, di poteri coercitivi (anche fuori da una esplicita previsione normativa), laddove questo profilo veniva negato da un modello parallelo, radicatosi in Francia[9]. Tale secondo modello, nato nel periodo della restaurazione e sviluppatosi nella monarchia di luglio, considerava l’inchiesta come espressione di un potere implicito[10], ma riteneva che i poteri coercitivi non potessero considerarsi sua “naturale” appendice, essendo, al contrario, necessaria una esplicita e costitutiva previsione legislativa per il loro conferimento, anche in relazione, più in generale, al timore della determinazione di turbative al principio della separazione dei poteri, con riguardo all’esecutivo, ma anche e soprattutto al giudiziario[11].



Nell'ambito dell'ordinamento statutario, avendo riguardo sia al periodo preunitario, che a quello del Regno d'Italia fino al Fascismo, venne sostanzialmente seguito tale secondo orientamento, nel senso che, dopo una iniziale oscillazione in ordine alla possibilità stessa di dotare le commissioni di inchiesta di poteri paragiudiziari, questa evenienza fu realizzata attraverso la previsione di tali poteri, di volta in volta, nelle leggi speciali istitutive delle commissioni, venendo, per altro, rifiutata l'ipotesi di una stabile e predeterminata disciplina dei poteri stessi in una legge "generale", per converso più volte auspicata in sede dottrina[12].

Come si è visto, in Assemblea costituente, l'esperienza statutaria era ben presente ed, in effetti, l'impostazione data in quella sede, sulla base di quanto prospettato da Mortati, quale relatore della Seconda Sottocommissione, è stata quella di considerare l'art. 82, a fronte del più volte evocato fondamento implicito del potere di inchiesta nella posizione costituzionale del Parlamento, come una disposizione "integrativa", risoltrice di criticità specifiche pregresse (inchiesta monocamerale e poteri coercitivi con essa esercitabili) ed intesa ad entrare nel dettaglio di alcuni profili strutturali e funzionali (composizione proporzionale e individuazione dei possibili oggetti dell'inchiesta).

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, tuttavia, la concezione in esame è stata seguita solo da una parte della dottrina, con in testa lo stesso Mortati, laddove sono emerse posizioni intese, invece, a valorizzare i connotati di rigidità della nuova costituzione, fondata di ogni potere od attribuzione, direttamente od indirettamente, espressione di sovranità e, di conseguenza, a sostenere che l'art. 82 Cost., così come formulato, delinei un paradigma esaustivo e costitutivo del potere di inchiesta[13].

La differenza di posizione non ha avuto valenza solo teorica, in quanto la tesi del potere implicito ha rappresentato il presupposto per sostenere la c.d. doppia disciplina dell'inchiesta, in base alla quale, come si vedrà meglio più avanti, si ritiene possibile, sia pure nel quadro dei principi costituzionali generali, ampliare in via legislativa i poteri delle commissioni rispetto al modello dell'art. 82 Cost., nelle ipotesi in cui si debbano effettuare accertamenti rispetto ai quali i poteri dell'autorità giudiziaria non fossero sufficienti. Tale possibilità è invece negata da chi ritiene che l'art. 82 Cost. si riferisca, con conseguente inderogabile applicazione dello statuto in essa previsto (con particolare riguardo ai poteri), ad ogni tipologia di inchiesta, monocamerale, istituita con delibera bicamerale e con legge[14].

3.2. La problematica del carattere strumentale od autonomo del potere di inchiesta parlamentare. La classificazione delle inchieste sulla base del criterio teleologico

La tematica in esame nasce fondamentalmente in relazione alla concezione, ora esaminata, dell'inchiesta come potere implicito del parlamento.

Ed invero, come si è visto, la necessità logica, prima ancora che giuridica, di conoscere per agire, presuppone che tale attività, in tanto possa giustificarsi senza espresso riconoscimento, in quanto sia dimostrato un collegamento con l'area delle funzioni dell'organo parlamentare.

Tale necessario collegamento ha finito per essere considerato, da una parte della dottrina, come la connotazione tipica dell'inchiesta parlamentare, anche a prescindere dal fondamento implicito o



meno del potere. In tal modo l'operazione logica consiste nell'accertamento del complessivo ambito delle funzioni costituzionalmente rilevanti le funzioni delle assemblee rappresentative, rispetto alle quali, simmetricamente, si ritiene possa espandersi l'area del potere di inchiesta[15].

In tal modo si è pervenuti alla nota e classica distinzione delle inchieste parlamentari in legislative (intese ad indagini strumentali alla predisposizione di leggi od alla valutazione dello stato di applicazione di quelle esistenti) e politiche (intese all'esercizio dei poteri che il Parlamento possiede nelle relazioni con gli altri organi costituzionali nella dinamica della forma di governo, e quindi, precipuamente con il Governo e, secondo una tendenza più recente, con la Pubblica amministrazione, ancorchè formalmente protetta dal diaframma del vertice dell'esecutivo[16].

Si parla, poi, di inchieste parlamentari giudiziarie (intese ad attività istruttoria finalizzata ad accertamenti di responsabilità penali di alte cariche istituzionali), elettorali (intese alla verifica dei poteri) e personali (intese all'accertamento di fatti riguardanti singoli parlamentari, sul piano della loro condotta ed onorabilità) [17], ma tali categorie esulano nell'ordinamento costituzionale italiano dall'ambito dell'art. 82 Cost., in quanto sono riconducibili ad altre disposizioni costituzionali specifiche (artt. 64, 66, 68, 90 e 96 Cost.)[18].

La teoria del carattere autonomo del potere di inchiesta parlamentare, dal canto suo, sorge storicamente in un momento successivo nel contesto dell'ordinamento italiano. I suoi sostenitori non disconoscono che tale potere sia usualmente utilizzato in funzione accessoria rispetto ad altre funzioni parlamentari. Ciò che essi contestano è in realtà il carattere cogente di tale collegamento, e cioè l'impossibilità di concepire un'attività conoscitiva avente un proprio margine di autonomia e quindi emancipata in via di fondamento generale dalle altre funzioni.

Si passa allora a sostenere che l'attività conoscitiva, comprensiva di quella d'inchiesta, è in realtà espressione di una distinta ed autonoma funzione parlamentare ("funzione conoscitiva") che può collegarsi con le altre, ma può anche aprirsi spazi alternativi od esaurirsi in se stessa [19].

Tale impostazione aspira, nella sua versione più strutturata, alla valorizzazione dell'istituzione parlamentare, che fa del potere conoscitivo uno strumento polivalente, idoneo a contribuire all'attuazione della centralità nel sistema dell'assemblea rappresentativa, in connessione alla maggiore contiguità dell'organo con il popolo (e quindi al principio della sovranità popolare), o, comunque, a consentire la conquista di spazi istituzionali, ad esempio attraverso l'instaurazione di un rapporto con l'opinione pubblica, nell'ottica di una funzione di "garanzia costituzionale"[20], ipotizzando anche, in tal senso una connotazione "informativa" rispetto all'opinione pubblica stessa.

3.3. La problematica del fondamento e della natura dell'inchiesta nella visione della Corte costituzionale

Rispetto alle posizioni sopra ricostruite, la Corte costituzionale ha affrontato per la prima volta il tema dell'inchiesta, con riferimento alla configurabilità o meno di tale potere in capo ai consigli regionali. In particolare, in due sentenze, del 1966 e del 1969[21], ha dato risposta positiva al quesito, facendo applicazione del criterio implicito e di quello strumentale. Secondo la Corte, su un



piano generale, l'inchiesta "ha essenzialmente funzione strumentale in vista dei provvedimenti che potranno essere adottati, non dalla Commissione all'uopo nominata che ha svolto l'indagine, ma dall'organo deliberativo che l'ha disposta ai fini di una migliore e più adeguata esplicazione delle proprie attività istituzionali"[22]. Nel caso delle Regioni, ha fatto applicazione, previamente, anche della teoria del potere implicito, affermando che l'inchiesta non si configura, "come una funzione autonoma dei Consigli regionali, ma è un potere connaturato e implicito nelle varie funzioni spettanti ai Consigli medesimi, rappresenta cioè un modo di estrinsecazione di dette funzioni"[23].

La teoria della natura strumentale sembra emergere in modo più netto nella sentenza n.231 del 1975, ove si afferma che "[c]ompito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere"[24]. Le inchieste hanno "semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso". Importante anche appare la più recente sentenza n. 241 del 2007, nella quale la Corte, conferma la visione "strumentale"[25], evidenziando come l'attività ispettiva debba essere considerata come "propria della Camera in quanto tale, la quale – in via strumentale – si avvale, sia pure necessariamente, di una sua apposita articolazione interna, qual è (e resta) la Commissione di inchiesta, ferma rimanendo la titolarità del potere ispettivo in capo alla Camera parlamentare". In tale modo viene chiarito che l'inchiesta non è diretta estrinsecazione dell'attività ispettiva, ma è strumentale (anche)rispetto ad essa, come per le altre funzioni.

4. Oggetto e limiti materiali dell'inchiesta parlamentare.

La ricostruzione che, alla stregua di quanto esposto nel precedente paragrafo, riteniamo sia più aderente alle connotazioni di rigidità ed esaustività della vigente costituzione italiana, vede il riconoscimento del potere di inchiesta parlamentare ex art. 82 Cost. come attribuzione di uno strumento in grado di soddisfare esigenze conoscitive straordinarie del Parlamento, che richiedano una particolare incisività di indagine. La disciplina costituzionale non stabilisce espressamente che l'attività conoscitiva debba essere giustificata nella sua attivazione e nella delineazione dei suoi contenuti, attraverso l'esplicito riferimento a quali siano le attribuzioni costituzionali dell'assemblea medesima, rispetto alle quali i risultati dell'inchiesta saranno utilizzati.

In ordine a tale profilo, come già si accennava più sopra, le indicazioni scaturenti dai lavori preparatori evidenziano la volontà di attribuire un'ampia portata alla latitudine del potere delle commissioni di inchiesta, delimitate solo in negativo dall'ambito degli "affari privati". Tale ampiezza di oggetto, tuttavia, comporta comunque la riconduzione dell'attività di inchiesta alla legalità costituzionale, a cui nessun potere costituito può ovviamente sottrarsi.

Sotto tale punto di vista, le due teorie sopra ricostruite sul fondamento autonomo e strumentale del potere non disconoscono tali esigenze e vengono a conseguirle con due percorsi diversi. La prima tesi prospetta una capacità espansiva in linea di principio indeterminata (salvo l'aspetto del carattere "privato" della materia[26]), nell'ambito della quale il rilievo di interesse generale di una fattispecie che legittimerebbe l'attività informativa, viene autonomamente valutato dal



Parlamento[27], con una delimitazione ex post dell'oggetto dell'inchiesta, alla luce dei principi e delle regole costituzionali che vengono coinvolte dalla espansione del potere, così come concretamente realizzatasi[28].

La seconda tesi, ritiene invece che il criterio dell'interesse generale, vada comunque in partenza delimitato, in base al criterio della strumentalità, che ne assicura l'espansione armonica nella trama complessiva della Costituzione, astringendolo ab imis all'area della attribuzioni costituzionali (che sono quelle di controllo e legislative, rientranti nell'art. 82 Cost., laddove le inchieste giudiziarie, elettorali e personali rientrano, per come più sopra osservato, in altre disposizioni costituzionali).

Tuttavia entrambe le tesi, come si diceva, approdano alle stesse conclusioni sul piano della delineazione di quello che può essere effettivamente l'oggetto dell'inchiesta parlamentare ex art. 82 Cost., condividendo la rilevanza dei c.d. limiti materiali del potere di inchiesta, rappresentati dal rispetto del principio della separazione dei poteri e delle posizioni di autonomia pubblica e privata garantite dalla Costituzione.

L'oggetto dell'inchiesta sarà, in altri termini, delimitato nel momento in cui il potere vada oltre il tradizionale ambito dei rapporti con il binomio Governo- Amministrazione ed operi verso altre direzioni dello Stato-Persona e dello Stato-Comunità, quali la sfera privata dei singoli individui, l'organizzazione e l'attività delle formazioni sociali, la posizione delle Regioni e degli enti territoriali minori e le attribuzioni della Magistratura e dei Giudici speciali, della Corte costituzionale, del Presidente della Repubblica e dell'altro ramo del Parlamento[29].

Tali fattispecie, per altro, non operano automaticamente come limiti, ma va ritenuto che il potere di inchiesta si arresti laddove l'impatto conoscitivo, pur in presenza di un pubblico interesse prospettato dal Parlamento, determinerebbe, per le sue connotazioni, la lesione delle posizioni e delle attribuzioni costituzionalmente garantite a tali organi e soggetti[30] (potendo, ad esempio, tali situazioni pregiudizievoli non realizzarsi mediante un'inchiesta con finalità legislative, ma con una con fini politici, intesa ad accertare presunte responsabilità)[31].

5. Istituzione, organizzazione, composizione e funzionamento delle Commissioni di inchiesta

L'art. 82 Cost. delinea le modalità di istituzione e composizione delle Commissioni d'inchiesta, individuando la singola Camera come organo legittimato a "disporre" l'inchiesta e a creare la commissione (mediante la nomina dei membri tra i suoi componenti).

• L'istituzione

Pur in presenza di una disciplina letteralmente tarata sul profilo monocamerale, appare pacifica, sia sulla base dei lavori preparatori, che di una interpretazione sistematica condivisa dalla dottrina maggioritaria e seguita dalla prassi parlamentare, anche la possibilità di inchieste su base bicamerale, disposte, sia con deliberazioni coordinate dei due rami del parlamento, sia mediante legge. Sotto tale profilo le ipotesi complessivamente configurabili sono quelle: a) delle commissioni



monocamerale che procedono di comune accordo[32]; b) della commissione bicamerale unica, creata con delibere ad eguale contenuto dei due rami parlamentari[33]; c) della commissione bicamerale unica, creata mediante una legge, che rappresenta la soluzione organizzativa utilizzata più di frequente nelle varie legislature.

L'istituzione delle Commissioni di inchiesta, in ogni caso, richiede, sulla base dei regolamenti parlamentari vigenti, la procedura prevista per l'iniziativa legislativa[34]. E' oggetto di discussione in dottrina se una Camera possa disporre in tal senso avvalendosi anche della procedura in sede deliberante o legislativa, prospettandosi, da un lato, in ordine alla soluzione positiva, il riferimento che il regolamento effettua al procedimento legislativo, da intendersi nelle sue varie declinazioni e dall'altro, in senso negativo, al radicamento in ciascuna camera (da intendersi nel suo plenum) del potere di inchiesta, come espressamente indicato dall'art. 82 Cost.[35].

Il regolamento della Camera prevede, altresì, espressamente la possibilità del voto segreto per l'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta[36] ed il divieto di porre la questione di fiducia sulle proposte di inchieste parlamentari[37]. Il regolamento del Senato prevede, dal canto suo, un meccanismo che assicura ad una proposta di inchiesta parlamentare, sottoscritta da almeno un decimo dei componenti del Senato, di essere comunque iscritta all'ordine del giorno dell'Assemblea, per essere valutata nei termini prospettati dai proponenti[38].

L'istituzione dell'inchiesta disposta con legge rientra pienamente nella previsione dell'art. 82 Cost., venendone, per altro, integralmente condizionata sul piano dei poteri utilizzabili[39]. All'interno di tale perimetro, rilevante nell'angolazione della garanzia dei limiti all'espansione esterna del potere, l'utilizzo della legge consente, comunque, il conseguimento di alcuni risultati, non possibili mediante la delibera monocamerale e quella bicamerale non legislativa. Tali risultati sono stati individuati dalla dottrina nelle seguenti evenienze[40]: a) la possibilità di far sorgere un vincolo in base al quale ciascuna camera non può revocare o modificare unilateralmente lo svolgimento dell'inchiesta; b) quella di determinare, soprattutto a garanzia dei terzi, l'ambito operativo ed i connessi poteri "giudiziari" dell'inchiesta; c) addossare allo Stato, e non alle sole Camere, le spese dell'inchiesta; d) evitare, come accadrebbe in caso di delibera monocamerale o delibera bicamerale non legislativa, che la scadenza della legislatura determini la perdita di efficacia dell'inchiesta.

- **Numero e nomina dei componenti. L'organizzazione e l'attività della Commissione.**

- **Pubblicità dei lavori**

Per quanto riguarda il numero dei componenti, esso è determinato dall'atto istitutivo dell'inchiesta. Possono far parte della commissione solo parlamentari in carica. La nomina avviene ad opera dei Presidenti delle rispettive camere, sulla base della designazione effettuata dai Gruppi parlamentari, che, nella prassi, propongono rose di candidati in numero più ampio dei componenti previsti, al fine di consentire idonei margini di manovra al fine del "rispecchiamento" della proporzionalità tra i vari gruppi richiesto dall'art. 82 Cost. [41].

Per quanto riguarda tale ultimo profilo, la dottrina, nell'esaminare la prassi adottata durante il periodo repubblicano, ha posto in rilievo come si sia cercato di mitigare una applicazione pedissequa della proporzionalità (in grado di privilegiare i gruppi maggiori a discapito dei partiti più



piccoli[42] o, per converso, di far crescere in modo esponenziale il numero dei componenti[43]), attraverso l'utilizzo concomitante del criterio della rappresentatività, che porta a garantire comunque la presenza degli esponenti dei vari gruppi costituiti o comunque la maggior parte di essi, anche attraverso forme di compensazione, mediante, ad esempio, la rinuncia da parte di un gruppo particolarmente numeroso ad un proprio esponente, a favore di un gruppo minore alleato o l'attribuzione di un solo posto in commissione ad un gruppo minore, presente in entrambi i rami del parlamento[44].

Sul piano organizzativo, la individuazione del Presidente della Commissione, dei vicepresidenti e dei segretari (che nel loro insieme danno luogo all'Ufficio di Presidenza) avviene ad opera dei membri della Commissione, salvo che l'atto istitutivo dell'inchiesta preveda l'attribuzione del potere di nomina al Presidente o ai Presidenti delle Camere[45].

L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati in genere da uno specifico regolamento interno, previsto nell'atto istitutivo e approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei lavori[46]. Tale regolamento si configura come una fonte di tipo attuativo-integrativo rispetto al regolamento generale (le cui disposizioni si applicano per quanto non previsto nel detto regolamento speciale)[47]. Negli atti istitutivi si prevede spesso una articolazione organizzativa interna dei lavori, mediante l'ausilio di uno o più comitati, costituiti secondo il predetto regolamento speciale, ai quali per altro non può essere attribuita una posizione di autonomia, comprensiva di poteri propri, soprattutto con riguardo al compimento degli atti conoscitivi formali[48].

Per quanto riguarda le modalità dei lavori della Commissione, la Corte costituzionale ne ha delineato il quadro regolativo nella più volte citata sentenza n. 231 del 1975. In tale decisione ha richiamato, quale premessa generale, i principi costituzionali variamente configuranti la posizione "di assoluta indipendenza" del Parlamento, come di altri organi "ai vertici dello Stato", anche nei loro rapporti reciproci[49]. Su tale base, la Corte, pur dando atto che il principio fondamentale in materia è quello della pubblicità degli atti parlamentari (art. 64, secondo comma, Cost.), ha ritenuto che sia rimesso alla valutazione delle Camere (rientrando nella autonomia costituzionale sopra ricordata) di derogarvi in singoli casi, mediante forme di secretazione delle modalità operative.

In linea consequenziale, le Commissioni parlamentari d'inchiesta, che sono espressione diretta delle Camere stesse, sono considerate libere, anche in base all'art. 72 comma 3 Cost., di organizzare i propri lavori, stabilendo - in tutto od in parte - il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite: e ciò in funzione del conseguimento dei fini istituzionalmente ad esse propri[50]. In tal modo, l'attività delle Commissioni di inchiesta procede attraverso un bilanciamento, effettuato in relazione alla peculiarità della materia trattata e del tipo di accertamenti eseguiti, tra pubblicità ed esigenza di riservatezza, che comporta, da un lato, la redazione di resoconti sommari o stenografici (con eventuale ripresa della seduta mediante televisione a circuito chiuso) e dall'altro lo svolgimento di attività in seduta segreta[51]. In connessione a ciò, il materiale acquisito dalla Commissione e gli atti da essa formati nell'esercizio dell'attività conoscitiva possono essere in parte qua soggetti a segreto opponibile all'esterno (c.d. segreto funzionale, che assume una particolare rilevanza nell'ambito dei rapporti con l'autorità giudiziaria[52]), sussistendo, simmetricamente, un obbligo al



segreto, penalmente sanzionato, da parte dei componenti della Commissione, dei collaboratori e dei consulenti.

- **La posizione della Commissione rispetto al Parlamento**

Una particolare attenzione richiede la ricostruzione della posizione della Commissione d'inchiesta rispetto alla Camera od alle Camere (in caso di commissione bicamerale) che l'hanno istituita.

Anche per tale profilo problematico appare rilevante la sentenza n. 231 del 1975, nella quale, nelle Commissioni parlamentari ex art. 82 Cost., sono stati individuati i soli soggetti legittimati ad esercitare i poteri d'inchiesta, venendosi a determinare una sostituzione "ope constitutionis" del Parlamento. Tale sostituzione per altro, come già era stato affermato nelle ordinanze n. 229 e n. 228 del 1975, viene ad operare «nell'espletamento e per la durata del loro mandato».

Per tale periodo, le Commissioni sono, pertanto, poteri dello Stato, in grado di dichiarare in via esclusiva "definitivamente la volontà" del Parlamento, ai sensi del primo comma dell'art. 37» della legge n. 87 del 1953 nel contesto dei conflitti di attribuzione. Tale visione è stata tuttavia meglio specificata e per certi versi ridimensionata nelle sue potenzialità, nella sentenza n. 241 del 2007^[53] nella quale la posizione ex art. 82 Cost. della Commissione è stata qualificata come di "indipendenza funzionale *durante munere*", che non comporta un definitivo distacco strutturale dalle Camere stesse. Rispetto a quest'ultime, secondo la Corte, le Commissioni sono "un'articolazione" (come dimostrato, a suo avviso, dalla necessità di una loro composizione che rispecchi, sostanzialmente, quella della Camera di appartenenza). Tale connotazione, stempera l'assolutezza del carattere di «potere a sé stante» della Commissione, che va inteso in senso temporalmente limitato, in quanto, quando la Commissione abbia cessato di esistere per qualsiasi motivo, è possibile elevare o proseguire conflitto per menomazione nei confronti della Camera o delle Camere di appartenenza.

In buona sostanza, quindi, il carattere di strumentalità del potere di inchiesta viene calato nella prospettiva delle sentenze n. 231 del 1975 e n. 241 del 2007, considerandolo come segmento momentaneamente decentrato della funzione ispettiva, che resta sempre comunque riferibile, sul piano della titolarità, alle Camere. E' solo l'esercizio delle relative funzioni che viene svolto (sulla base di un vincolo costituzionale) mediante le commissioni straordinarie ex art. 82 Cost., organi del Parlamento, dotati *medio tempore* di una posizione di indipendenza in senso solo relativo e funzionale^[54].

6. I poteri delle Commissioni di inchiesta

Nel sagomare lo strumentario operativo delle Commissioni di inchiesta, l'art. 82 Cost. fa un richiamo ai "poteri" e alle "limitazioni" dell'Autorità giudiziaria.

L'uso dell'aggettivo "stessi" ("stessi poteri" e "stesse limitazioni") connota la necessità di una aderenza stretta al paradigma richiamato, che viene ulteriormente circoscritto mediante una



specifica individuazione da parte della disposizione in esame delle attività tipiche della Commissione nell'estrinsecazione dell'inchiesta: "indagini" ed "esami".

6.1 Profili generali

Su tale base, si ritiene che, in primo luogo, la Commissione abbia a propria disposizione solo quella parte dei poteri giudiziari che afferiscono alle attività istruttorie, investigative e di indagine, dovendosi escludere la possibilità di esercitare attività decisorie tipiche della funzione giurisdizionale[55]. Ciò è anche confermato dalla circostanza dell'obbligo della Commissione che venga, nell'esercizio delle sue attività, a conoscenza di fatti che potrebbero configurare fattispecie di reato, di procedere alla denuncia alla competente autorità giudiziaria, senza la possibilità di comminare sanzioni o comunque di valutare tali fatti, ai fini di responsabilità penali, nella prospettiva dei poteri decisori dell'autorità giudiziaria[56].

In secondo luogo, la dottrina maggioritaria ritiene comunque utilizzabili, in tale circoscritto ambito, la gamma di poteri istruttori che possiede l'intero genus dell'Autorità giudiziaria, comprensivo della magistratura ordinaria (incluse le sezioni specializzate) e dei giudici speciali (e quindi, giudice amministrativo e giudice contabile), dovendosi, per converso, escludere, dal novero, la Corte costituzionale, che ha negato la propria natura di organo giurisdizionale nell'ambito delle sue varie attribuzioni[57].

Il profilo più delicato si è dimostrato, ovviamente, quello dell'utilizzabilità dei vari poteri posseduti in sede istruttoria dal giudice penale, che spaziano in ambiti diversificati, comprensivi di poteri di interrogazione, di perquisizione personale e domiciliare, di sequestro, di acquisizione documentale, di effettuazione di perizie, di intercettazioni, confronti, ricognizioni, fermi di corrispondenza ecc., il tutto anche in forma coercitiva e con l'ausilio della polizia giudiziaria, inquadrandosi, nelle sue più late espressioni, nell'ambito delle riserve giurisdizionali ex artt.13, 14, 15, 21.

L'attuale assetto ha visto, in primo luogo, una focalizzazione di quello che è il potere istruttorio più ampiamente utilizzato e duttile: l'audizione di soggetti al fine di acquisizione di conoscenza su determinati fatti. Al riguardo, nella prassi parlamentare l'audizione viene svolta sia attraverso l'escussione del soggetto sotto giuramento, con l'applicazione degli art. 366 (mancata presentazione e rifiuto di prestare giuramento) e 372 (falsa testimonianza e reticenza) del Codice penale, con la possibilità di accompagnamento coattivo ex art. 133 C.P.P., sia mediante le c.d. audizioni libere. La Corte Costituzionale ha, sotto tale punto di vista, specificato che le Commissioni restano libere di "prescegliere modi di azione diversi, più duttili ed esenti da formalismi giuridici" nell'accertamento dei fatti, venendosi a configurare il c.d. doppio binario rispetto al modus operandi dell'inchiesta, che delinea, in relazione alle sue finalità, connesse alla realizzazione di certezze storiche a fini politici e non certezze giuridiche a fini sanzionatori, l'utilizzo degli strumenti che si rivelano più adatti[58]. L'uso dei poteri giurisdizionali non è, quindi obbligatorio, ma appare idoneo in contesti conoscitivi particolarmente delicati ed eccezionali[59], laddove in altri contesti appare preferibile, con riferimento, appunto, all'interrogazione di soggetti, una modalità più informale che consente di acquisire "anche stati d'animo e convincimenti diffusi, registrati per quel che sono, indipendentemente dalla loro fondatezza"[60], utili nello spirito "politico" che anima l'inchiesta stessa, ma che non potrebbero essere possibile oggetto di testimonianza formale[61].



Per altri versi, l'audizione libera appare adatta nella circostanza del coinvolgimento per scopi conoscitivi di soggetti istituzionali, al fine del rispetto dei limiti "esterni" del potere di inchiesta, a cui più sopra si faceva riferimento, nell'ottica della leale collaborazione[62].

In tale prospettiva, il quadro della latitudine dei "poteri giudiziari" ha subito una evoluzione, in senso restrittivo, nella valutazione dottrina e nella prassi parlamentare, anche in relazione all'introduzione nell'ordinamento del modello processuale accusatorio nel 1988 e del principio del giusto processo nel 1999 (e le conseguenziali riforme nel 2001)[63]. Dopo un'iniziale apertura a tutto tondo[64], sono state, successivamente, espressamente escluse, per esempio, forme di limitazioni della libertà personale di tipo particolarmente penetrante, a cui si sono aggiunti nel tempo, anche specifici divieti in materia di strumenti acquisitivi di conoscenza concernenti l'area delle comunicazioni riservate[65]. Nella stessa angolazione è stata valutata la possibilità da parte delle commissioni di avvalersi della polizia giudiziaria, che pur ammessa da parte della maggioranza della dottrina[66], si ritiene giustamente da riservare a situazioni in cui manchi palesemente una volontà di collaborazione da parte dei soggetti coinvolti[67].

Un altro profilo rilevante, in ordine ai poteri giudiziari delle Commissioni di inchiesta, è quello della tutela dei soggetti che ne sono destinatari.

In tale prospettiva è stata, ad esempio, oggetto di dibattito la necessità, o meno, dell'assistenza del difensore in sede di deposizione dinanzi alla Commissione, in considerazione della tutela del diritto di difesa ex art. 24 Cost.

La soluzione che ha finito per prevalere, dopo iniziali oscillazioni, è stata quella di ammettere tale assistenza, ove richiesta, a favore delle persone sottoposte ad indagini o imputate in procedimenti penali, ovvero proposte o sottoposte all'applicazione di misure di prevenzione per fatti che formano oggetto dell'inchiesta o ad essi connessi, che sono sentite liberamente[68]. Si tratta, come è stato rilevato in dottrina, non di un'assistenza in senso tecnico, avendo riguardo alla natura non giudiziaria dell'inchiesta, ma di una facoltativa consulenza per la possibile rilevanza delle dichiarazioni rese in altra sede, avendo riguardo alla particolare posizione rivestita dai soggetti in questione, rispetto ai fatti coinvolti nel processo conoscitivo parlamentare[69].

Un altro fondamentale profilo riguardante la problematica della tutela dei soggetti incisi dai poteri delle Commissioni di inchiesta, si è rilevato quello dei rimedi giurisdizionali esperibili.

Al riguardo è ben nota la posizione della Cassazione penale, espressa a Sezioni unite in una ormai risalente sentenza, sul caso del decreto di sequestro delle schede personali degli aderenti al Grande Oriente d'Italia, adottato il 23 settembre 1982, dalla Commissione di inchiesta sulla Loggia massonica P2.

Tale sentenza ha escluso che la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi lesi dall'esecuzione di atti emanati dalle commissioni parlamentari di inchiesta possa estrinsecarsi nell'annullamento o nella modifica degli atti stessi, in quanto essi sono espressione della sovranità delle camere legislative e del potere politico d'inchiesta che da esse promana[70]. Nella stessa decisione, per altro, è stata prospettata la possibilità (mai realizzatasi nella pratica sinora) dell'accertamento incidentale della legittimità di tali atti, al solo fine della valutazione della responsabilità individuale dei componenti della commissione a titolo di illecito, civile o penale[71]. A tale ultimo proposito, la S. C. ha escluso



l'applicabilità dell'art. 68 Cost. nei confronti di tali componenti, in quanto la prerogativa in esame deve riferirsi, a suo avviso, all'esercizio di un'attività tipicamente politica, espressione di sovranità e supremazia, connotato questo che sussisterebbe nelle opinioni espresse e i voti dati in relazione all'attività politica delle commissioni, ma non nelle indagini ed esami, attività questa non politicamente libera, ma disciplinata giuridicamente mediante il paradigma dei poteri giudiziari ex art. 82 Cost., quale proiezione esterna dell'attività d'inchiesta[72].

- **La problematica della c.d. doppia disciplina dell'inchiesta parlamentare**

Un profilo problematico ulteriore ha riguardato la questione, a cui si è già accennato incidentalmente più sopra[73], della ampliabilità dei poteri giudiziari mediante l'utilizzo della legge istitutiva dell'inchiesta. Tale profilo ha avuto una lunga e complessa evoluzione a cui si può accennare solo sommariamente nella presente sede.

Il tema si è presentato alla ribalta sin dall'entrata in vigore della carta costituzionale e la sua prima focalizzazione è avvenuta attraverso la teorizzazione da parte di Costantino Mortati della dottrina della c.d. doppia disciplina dell'inchiesta parlamentare, basata sul supposto riferimento del paradigma giudiziario dell'art. 82 Cost. alle sole inchieste monocamerale, con la conseguenziale possibilità per la legge di modulare altrimenti i poteri, sia pure nel rispetto dei limiti sistematicamente discendenti dal dettato costituzionale[74].

Rispetto alle potenzialità complessive ipotizzabili per il superamento del paradigma giudiziario mediante la legge, l'attenzione è venuta, nel tempo, a concentrarsi sul profilo della possibilità di incidere su quelle limitazioni che i poteri giudiziari incontrano sul piano dei segreti[75].

Sotto tale punto di vista, come si accennava più sopra, la dottrina ha assunto posizioni contrastanti nel tempo, in relazione all'adesione alla lettura circoscritta (solo inchieste monocamerale e fondamento implicito del potere di inchiesta) o totalizzante (natura costitutiva della disposizione costituzionale) dell'art. 82 Cost., comportante, quest'ultima, la possibilità di modifica dei poteri delle commissioni solo per effetto di interventi legislativi ampliativi, effettuati sul regime dei segreti opponibili all'autorità giudiziaria[76].

Dal canto suo la prassi parlamentare, dopo un'iniziale incertezza[77], si è attenuta, fino alla fine degli anni sessanta, alla rigida applicazione del principio del parallelismo, per cambiare rotta a partire dall'inchiesta sul SIFAR del 1969, nella cui legge istitutiva si attuò una, sia pur limitata, disciplina sospensivo-derogatoria delle norme del codice di procedura penale sul segreto di Stato (all'epoca politico-militare)[78]. Dopo tale vicenda, fondamentali sono state una sentenza della Corte che aveva delineato le condizioni della possibilità di perdurante validità nell'ordinamento democratico del segreto politico-militare e, subito dopo, la riforma che in materia, sul solco di tale sentenza, fu effettuata in via legislativa[79].

Secondo la Corte, in particolare, la valutazione della necessità del mantenimento di tale segreto, non poteva essere demandato, come faceva l'art. 352 C.P.P. del 1930 nel suo testo originario, ad un singolo Ministro (quello della Giustizia), ma doveva essere fatta risalire al vertice dell'Esecutivo, e cioè al Presidente del Consiglio, il quale, nel quadro del rapporto di fiducia con il Parlamento,



doveva esplicitare le motivazioni del segreto stesso. Il modello fu riprodotto nella legge 24 ottobre 1977 n.801 (Istituzione e ordinamento del Servizio per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato) che ebbe a modificare l'art.352 del C.P.P. del 1930, restringendo l'area del segreto opponibile all'autorità giudiziaria, avente il carattere del segreto politico-militare, al solo "segreto di Stato" secondo la visione della Corte, escludendo i fatti eversivi dell'ordine costituzionale

Ai sensi del secondo comma dell'art.352 C.P.P. novellato, qualora il giudice non ritenesse fondata la dichiarazione dell'esistenza del segreto di Stato, aveva, appunto, l'onere di interpellare il Presidente del Consiglio, il quale doveva confermare l'esistenza del segreto entro sessanta giorni. L'elemento di novità era rappresentato dal fatto che veniva stabilito un coinvolgimento del Parlamento, attraverso l'istituzione di un Comitato parlamentare, chiamato in vario modo ad esercitare un controllo sull'applicazione dei principi della legge .

Tale comitato, tralaltro, era chiamato ad esprimere una valutazione della fondatezza dell'opposizione governativa al disvelamento del segreto di Stato, valutazione che sarebbe sfociata, in caso negativo, in una informativa alle Camere "per le conseguenti valutazioni politiche".

La legge n.801 del 1977, modificando l'art. 351 del C.P.P. del 1930, rendeva superabile, poi, quel segreto d'ufficio, che tanto aveva fatto discutere i protagonisti del dibattito sull'inchiesta del 1959, coinvolgendo altresì il segreto professionale, in quanto il giudice, dinanzi alla loro prospettazione, poteva compiere tutti gli accertamenti necessari per verificare la loro fondatezza, giungendo, in caso di accertamento negativo, alla imposizione dell'obbligo di deporre o di depositare determinati documenti.

Cionondimeno, tra la fine degli anni settanta ed i primi anni ottanta si è spesso utilizzato il meccanismo consistente nell' incidere, mediante la legge istitutiva di inchieste, sull'aspetto della dotazione dei poteri, modulandoli in relazione alle esigenze sottese all'oggetto dell'indagine intrapresa rispetto alle varie tipologie di segreto. Soprattutto il segreto di Stato è stato oggetto di tali interventi, attraverso disposizioni che stabilivano l'inopponibilità assoluta del segreto o qualificavano direttamente come "fatti eversivi" quelli oggetto dell'inchiesta, sottraendo tale determinazione al Presidente del Consiglio[80].

Tale fenomeno si è ripetuto anche dopo le modifiche intervenute a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale del 1988, che hanno in un qualche modo confermato nella sostanza il modello del vecchio codice per il segreto di Stato e le altre tipologie di segreto, con l'aggiunta, sul piano sostanziale, di una nuova visione della visibilità del potere amministrativo, ad opera della legge n. 241 del 1990[81].

In particolare, nell'ambito della commissione sul fenomeno mafioso del 1996, la legge, stabilendo, da un lato, che "per i segreti d'ufficio, professionali e bancario si applicano le norme vigenti", disponeva, dall'altro, che "In nessun caso per i fatti di mafia, di camorra e di altre associazioni criminali similari , costituendo fatti eversivi dell'ordinamento costituzionale , può essere opposto il segreto di Stato", attraverso una forma di "sospensione-deroga" del combinato disposto degli artt. 201 e 66 disp. att. del c.p.p. del 1988 ed intesa in pratica a sottrarre all'Esecutivo la disponibilità di tale fondamentale tipo di segreto[82].



Successivamente, analoghe disposizioni, con alcune varianti in ordine al carattere secco o meno della inopponibilità ed alla tipologia di segreto presa in considerazione, sono state adottate dalle leggi istitutive di alcune commissioni d'inchiesta bicamerali tra il 2001 e il 2006[83].

Nel 2007 la materia del segreto di Stato è stata oggetto della nota riforma ad ampio raggio operata dalla legge l. 3 agosto 2007, n. 124, che, pur confermando la posizione preminente del Governo (per le fattispecie rigorosamente individuate) sulla gestione del segreto, ha rafforzato, tra l'altro, il controllo parlamentare sulla conferma dell'opposizione ad opera del Presidente del Consiglio (che deve essere per altro motivata), mutando la composizione del Comitato parlamentare (ora COPASIR), dando una rappresentanza paritaria a maggioranza ed opposizione e favorendo la scelta di un presidente non espressione della maggioranza[84].

L'efficienza del controllo è stata ulteriormente rafforzata, mediante una modifica della normativa, avvenuta nel 2012[85], attraverso la previsione della possibilità di una ulteriore articolazione della procedura, in caso di conferma dell'opposizione del segreto (ai sensi dell'articolo 202 C. P.P. o dell'articolo 66 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo C.P.P.). Tale variante si attiva su richiesta del Presidente del Comitato parlamentare, che può chiedere che il Presidente del Consiglio venga ad esporre in una seduta segreta appositamente convocata, il quadro informativo idoneo a consentire l'esame nel merito della conferma dell'opposizione del segreto di Stato. L'esito di tale verifica, tuttavia, non modifica la logica fondamentale del modello originario, in quanto il Comitato, se ritiene infondata l'opposizione del segreto, ne riferisce a ciascuna delle Camere per le conseguenti valutazioni nella prospettiva estrema della rottura del rapporto fiduciario.

A fronte di tale nuovo contesto, le leggi istitutive delle inchieste collocate temporalmente oltre la legge n. 124 del 2007 (e succ.mod.) hanno iniziato ad abbandonare la clausola dell'inopponibilità del segreto di Stato, utilizzando la seguente nuova dizione: "Per il segreto di Stato si applica quanto previsto dalla legge 3 agosto 2007, n. 124"[86]. In realtà tale dizione era stata adottata anche in passato, con riferimento alla legge n. 801 del 1977[87], ma ciò era avvenuto in alternativa alle forme di deroga del regime dei poteri giudiziari o di modulazione ad hoc dei poteri della commissione fuori dalla portata dell'art. 82 Cost.

Ora invece tale scelta viene espressa in modo pressochè univoco.

Ciò sembrerebbe doversi interpretare nel senso che il modello diviso dalla legge n. 124 del 2007 - specie in quanto comportante ora, dopo il 2012, la possibilità per il COPASIR di avere cognizione in seduta segreta delle ragioni della conferma governativa dell'opposizione del segreto di Stato - rappresenti, allo stato, il punto massimo di tensione nel rapporto tra Parlamento e Governo stesso, in ordine alla conoscibilità dei fatti coperti dal segreto. In altri termini, la disciplina dell'inchiesta che rinvia alla legge n. 124 del 2007, non intende ovviamente configurare la possibilità di avvalersi dei poteri del COPASIR[88], ma, rimette a tale altra articolazione dell'istituzione parlamentare quella conoscenza dei fatti coperti dal segreto, che avrà come esito finale, una relazione, possibile spunto per la valutazione, da parte dell'organo parlamentare nella sua composizione plenaria, della perduranza del rapporto fiduciario.

Per quanto riguarda le altre tipologie di segreto, la prassi continua, invece, ad essere oscillante tra disposizioni di richiamo della normativa vigente per i poteri giudiziari e tra clausole di



inopponibilità[89].

7. Lo svolgimento dell'inchiesta ed i rapporti infraparlamentari (altre commissioni d'inchiesta o altri organi parlamentari) e extraparlamentari (autorità giudiziaria)- L'incidenza del profilo del segreto funzionale

Un ulteriore profilo, che si riconnette in certa misura al quadro più sopra ricostruito, è quello delle problematiche che possono insorgere durante lo svolgimento dell'inchiesta, rispetto ad altri organismi che svolgono o hanno svolto attività conoscitiva sui fatti oggetto dell'inchiesta stessa o ad essi connessi.

Tali problematiche concernono: a) nell'ambito dell'area parlamentare, le acquisizioni effettuate da altre commissioni d'inchiesta o da altri organismi, quali lo stesso Comitato parlamentare per la Sicurezza della Repubblica; b) fuori dall'ambito parlamentare, le indagini svolte dall'autorità giudiziaria.

Per entrambi gli ambiti, vale in primo luogo, la rilevanza del c.d. segreto funzionale, che concerne, come si accennava più sopra, la possibilità per le Commissioni di inchiesta di secretare i risultati della attività svolte e della documentazione acquisita, per altro non in modo acritico ed automatico, ma, come messo in luce dalla Corte costituzionale, in funzione del conseguimento dei fini alle medesime assegnati, che consistono nel raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere[90]. Sotto tale profilo, da ultimo, è stata stabilita la possibilità di determinare il segreto funzionale per propri atti o documenti, "anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso"[91].

La rilevanza del segreto funzionale, prevista nella prassi, spesso in forma anche ultrattiva rispetto alla cessazione delle attività di inchiesta, è stata ridimensionata a partire dalla X legislatura, attraverso la graduale previsione da parte di alcune leggi istitutive di inchieste, dell'inopponibilità da parte di altre Commissioni di tale tipo di segreto[92].

Per quanto riguarda poi alcune tipologie di inchieste, svoltesi sino al 30 maggio 2001 e variamente riconducibili all'area di influenza del Senato, è stata disposta, a certe condizioni, la rimozione del segreto funzionale a favore di qualsiasi soggetto interessato[93].

In linea generale, le situazioni conflittuali, che, nel quadro ora tracciato, possono insorgere in ambito infraparlamentare, non possono essere risolte che in via di mediazione, all'interno della istituzione stessa e non sulla base di determinazioni coercitive unilaterali[94].

Per quanto riguarda il rapporto con l'autorità giudiziaria, svariati sono i profili di possibile interferenza: a) l'operatività dell'inchiesta su fatti oggetto di contestuale accertamento in sede giudiziaria; b) la pretesa da parte dell'inchiesta di valutare l'operato dell'autorità giudiziaria nell'esercizio della funzione giurisdizionale in atto o pregressa; c) la reciproca pretesa di acquisizione di atti o documenti, frutto delle rispettive attività di indagine.



Per quanto riguarda il primo ed il terzo profilo, la disciplina costituzionale italiana, al contrario di altri ordinamenti, non contiene norme intese a regolare il contestuale svolgimento su medesimi fatti di attività di indagine da parte delle commissioni d'inchiesta e di organi giudiziari[95]. Occorre, allora, un approccio di tipo sistematico, che tenga conto della fondamentale distinzione delle due tipologie di attività, che, come si ricordava più sopra, sono finalizzate, rispettivamente, a produrre certezze giuridiche e a produrre certezze storiche.

In altri termini, se ognuna della autorità procedenti si mantiene nel solco del proprio ruolo, è possibile svolgere una contestuale attività di indagine su una medesima fattispecie, senza pregiudicare, reciprocamente, il conseguimento dei distinti obiettivi propri dei due poteri.

Sotto tale punto di vista, il modello organizzativo non può che essere quello della leale collaborazione[96]. In tal modo, tra commissioni d'inchiesta ed autorità giudiziaria è consentito lo scambio delle conoscenze acquisite (con il solo limite di secretazione di quei dati la cui divulgazione impedirebbe l'efficace esercizio delle attribuzioni spettanti, nella logica del più volte menzionato segreto funzionale) e sussiste il divieto di atti di "interferenza" dall'una o dall'altra parte che usurpino o difficoltà l'esercizio delle attribuzioni dei soggetti istituzionali in gioco[97].

Sotto tale angolazione: a) l'inchiesta non potrebbe pretendere di operare attraverso tecniche investigative di tipo giudiziario, intese a "competere" in parallelo con l'attività dell'autorità giudiziaria[98] b) gli elementi conoscitivi acquisiti in sede di inchiesta non possono costituire ex se elementi di prova direttamente efficaci in sede giudiziaria; c) come messo in luce dalla Corte nell'articolato caso della Commissione Alpi Hrovatin, non può essere opposto da parte della Commissione procedente il rifiuto di compiere accertamenti tecnici congiunti su un corpo del reato acquisito in via autonoma dalla Commissione stessa[99].

In ordine al secondo profilo sopra accennato, concernente l'operato della magistratura come oggetto d'inchiesta, occorre ritenere che non si possano rimettere in discussione le acquisizioni di pregressi procedimenti giurisdizionali che hanno portato a formali "verità" processuali, attraverso una sorta di anomala procedura di revisione o pretendere di valutare nel merito le modalità con le quali l'autorità giudiziaria ha esercitato le proprie funzioni.

Tale prospettiva fu assunta, a suo tempo, senza tuttavia riuscire a realizzarsi in concreto, dalla menzionata commissione Alpi-Hrovatin[100].

Altri tentativi in tal senso, nella prassi, sono stati rappresentati da una serie di iniziative, infruttuose e reiterate in più legislature, intese alla attivazione di una inchiesta sulla specifica vicenda di Tangentopoli[101] e, da ultimo, sull'associazionismo giudiziario (e le relative correnti) e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, con riguardo anche ai riflessi sull'esercizio della funzione giurisdizionale[102].

8. La relazione come atto finale del procedimento

Come si è affermato più volte, l'attività di inchiesta è intesa ad acquisire conoscenza e non ad operare delle dirette decisioni nell'ambito delle funzioni parlamentari fondamentali.



Quello che, sul piano procedimentale, può essere considerato l'atto finale espressivo della funzione, è, quindi, la c.d. relazione finale, che espone i risultati dell'attività conoscitiva svolta, ricollegandoli, in un quadro organico, all'insieme delle attività istruttorie concretamente realizzate.

Occorre chiedersi se nella detta relazione possano anche inserirsi le valutazioni dei fatti accertati e già individuarsi delle possibili linee di azione parlamentare susseguente.

Avendo riguardo al quadro ricostruttivo più sopra delineato -in particolare alle indicazioni scaturenti dagli orientamenti della Corte costituzionale in tema di rapporti tra commissioni ed assemblea, che considera, le prime, organi del Parlamento, dotati *medio tempore* di una posizione di indipendenza in senso solo relativo, funzionale e temporaneo, rispetto alla funzione ispettiva (e legislativa)- la relazione dovrebbe evitare di entrare nell'ambito di quelle valutazioni connesse alle funzioni, per le quali si rispande pienamente la posizione dell'assemblea nelle sue articolazioni ordinarie, una volta cessata l'attività di inchiesta in senso proprio. A tale stregua, già da subito, si può procedere alla presentazione di mozioni o risoluzioni (o atti individuali, quali interpellanze od interrogazioni) intese a indicare le azioni da intraprendere sulla base dei risultati dell'inchiesta, sul piano, ad esempio, della funzione legislativa o nell'ambito del rapporto fiduciario, nei confronti del governo nel suo complesso o di singoli ministeri.

Nella prassi, tuttavia, le relazioni spesso non si mantengono lungo il confine ora tracciato, secondo una tendenza che esalta, come si è visto, la supposta funzione "informativa" della Nazione che le commissioni d'inchiesta svolgerebbero quali interlocutrici dirette del popolo, in una forma giustamente definita "tribunizia"^[103].

Va anche aggiunto che, nella prassi, le commissioni spesso procedono ad una articolazione delle relazioni, attraverso l'adozione *medio tempore* di una serie di documenti, intesi ad aggiornare l'assemblea della graduale evoluzione dell'inchiesta, così come di documenti settoriali, intesi ad approfondire l'attività conoscitiva sotto profili specifici, quali, ad esempio, quello territoriale o quello tematico^[104]. E' del pari prevista l'adozione di una o più relazioni finali alternative, espressive del punto di vista di esponenti della commissione che non condividono le conclusioni raggiunte dalla maggioranza (c.d. relazioni di minoranza).

9. L' inquadramento dell'inchiesta ex art. 82 Cost nella forma di governo italiana. La problematica della sua configurazione come strumento di indirizzo politico della maggioranza nel dibattito dottrinario.

Un ultimo accenno va fatto alla problematica dell'inquadramento dell'inchiesta rispetto alla dinamica complessiva della forma di governo ed, in particolare di quella parlamentare, propria dell'ordinamento costituzionale italiano.

Sul piano dei riflessi della disciplina dell'inchiesta in correlazione alla posizione del Parlamento nella dinamica specifica del modello organizzativo complessivo del rapporto tra i supremi organi costituzionali, prescelto in ciascuna costituzione, si può osservare, come, contrariamente a ciò che il senso comune potrebbe suggerire, la quantità e la qualità dei poteri delle commissioni d'inchiesta, riguardati anche in ordine alle modalità procedurali (soprattutto sul piano della



immediatezza dell'attivazione) appaiono inversamente proporzionali al grado di coinvolgimento che il Parlamento possiede nel funzionamento della forma di governo. Quanto più cioè l'assemblea rappresentativa vive ai margini dei processi di formazione della attività di suprema direzione politica, tanto più essa ha esigenza di dotarsi, con facilità, di "occhi" sufficientemente potenti.

L'inchiesta, finalizzata al controllo-condizionamento, costituiva una modalità di erosione della ampia frazione di sovranità ancora detenuta dal monarca all'epoca del trapasso dalla monarchia limitata o costituzionale a quella parlamentare, nel quale l'istituzione parlamentare veniva in considerazione nella sua unitarietà, nella logica di un dualismo di tipo cetuale.

Le stesse esigenze di inchiesta "forte" si manifestano oggi, ad esempio, nella forma di governo presidenziale statunitense, rispetto ad un Congresso privo di poteri di sfiducia nei confronti di un potente esecutivo monocratico, dotato di pari legittimazione democratica^[105].

Nella forma di governo parlamentare tipica dello stato liberale, il Parlamento si collegava in modo stabile con l'esecutivo sulla base del rapporto di fiducia, determinando un assetto istituzionale omogeneo coinvolgente i due organi nella loro interezza, nell'ambito del quale le divisioni interne all'assemblea non avevano rilievo in relazione al carattere monoclasse della forma di stato. In tale contesto appariva naturale avvalersi del governo quale affidabile sonda di rilevazione della realtà esterna, a fronte di un autonomo potere di inchiesta "debole", operante negli spazi dello Stato-Persona^[106].

La successiva nascita dello stato pluriclasse, con l'innesto della componente partitica sul tradizionale tronco della rappresentanza politica, ha determinato una diversa caratterizzazione del tradizionale assetto dell'organizzazione costituzionale, ora spesso anche formalmente condizionata dal pluralismo politico-sociale, che si riflette sull'unitarietà dell'organo parlamentare, nel quale una maggioranza si lega all'esecutivo contrapponendosi a ciò che residua come una minoranza od una opposizione più o meno organizzata.

In tale contesto, soprattutto in relazione alle esigenze di quella caratterizzazione evolutiva dello stato di democrazia pluralista che è lo stato sociale, nell'ambito della forma di governo parlamentare, si tende a spostare l'ago della bilancia verso l'esecutivo, che diviene il comitato direttivo della maggioranza parlamentare.

Su tale base si generano quei modelli "maggioritari" di democrazia che vedono in alcuni casi, sempre a livello di forma di governo, l'innesto della componente presidenziale sul tronco parlamentare, che vengono a contrapporsi, secondo la nota distinzione di Lijphart ^[107], a modelli democratici di tipo consensuale-consociativo.

Ecco che allora il potere di inchiesta assume caratterizzazioni ancora più complesse rispetto alle due tendenze "forti" e "deboli" sopra messe in evidenza.

L'uso dello strumento di indagine non riguarda più il Parlamento nella sua unitarietà contrapposto al Governo, ma si innesta, soprattutto nella sua forma di inchiesta politica (e cioè afferente a scelte e comportamenti dell'esecutivo), nella dialettica maggioranza- opposizione che costituisce, come è stato efficacemente notato, la moderna versione della separazione dei poteri.



Nella dottrina italiana, come in parte si è anticipato nella parte iniziale del presente commento, tali trasformazioni sono state considerate, da qualcuno, come incidenti in modo epocale sulla natura dell'istituto, mentre altri le hanno ritenute ininfluenti in tutto od in parte, avendo innanzi a sé la più volte evocata immagine suggestiva dell'istituto stesso, legata ad una enfaticizzazione e perpetuazione del ruolo che il parlamento ha assunto storicamente nell'affermazione dei principi del costituzionalismo e, successivamente, nel processo di consolidamento della democrazia pluralista, in sede di invero della sovranità popolare in senso giuridico[108].

Sotto tale profilo occorre partire dall'indicazione, che ci fornisce l'osservazione comparatistica, secondo la quale, nell'ambito della forma di governo parlamentare, la distinzione fondamentale è tra potere di attivazione dell'inchiesta ricompreso nelle ordinarie forme di esercizio, quanto a quorum strutturale e funzionale, delle attribuzioni parlamentari (e quindi a maggioranza[109]) e potere di attivazione riservato a minoranze[110].

Nell'ordinamento costituzionale italiano, come si è visto, l'attivazione dell'inchiesta segue l'ordinario iter dell'iniziativa legislativa (salve limitate forme di tutela delle minoranze[111]) e viene, successivamente, condotta secondo il principio di maggioranza, in relazione alla sua composizione proporzionale.

Tale indiscutibile dato normativo, sta alla base della nota tesi di Alessandro Pace, che, ha qualificato l'inchiesta nell'ordinamento italiano come strumento di indirizzo politico della maggioranza, non in grado di operare come strumento di controllo veritiero del governo, in quanto la maggioranza, che ne ha la disponibilità, resta, in qualche modo, condizionata dalla propria posizione politica e non accerterebbe verità scomode che la riguardassero o riguardassero l'esecutivo, che è unito nella linea di continuità del rapporto fiduciario[112]. Per converso, l'opposizione, che potrebbe giocare il ruolo di un effettivo controllore, non può svolgere tale funzione, non potendo, appunto, né autonomamente attivare l'inchiesta, né condizionarla nella sua esplicazione. Sotto tale profilo, come lo stesso Pace ha evidenziato successivamente, il massimo che l'opposizione-minoranza possa ottenere è che, accidentalmente, possano emergere – nel corso degli esami e delle indagini svolte dalla commissione in contraddittorio – fatti sfavorevoli alla maggioranza[113].

Va osservato, al riguardo, che, per altro, il carattere consociativo del sistema politico, anteriore al 1993, aveva determinato un contesto nel quale la ricostruzione in oggetto non aveva avuto eclatanti manifestazioni nell'esperienza costituzionale italiana, ma, con la svolta maggioritaria della XIV legislatura, che ha raggiunto il suo culmine, grazie alla presenza della maggioranza numerica di una coalizione in entrambi i rami del parlamento, si sono create le condizioni per una sua clamorosa realizzazione.

L'inchiesta è stata infatti utilizzata (o si è tentato di utilizzarla), nei primi anni del XXI secolo, per indagare su esponenti di governo della passata maggioranza, allo scopo di evidenziare presunte responsabilità pregresse (inchieste sul caso Telekom Serbia e sull'*Affaire Mitrokhjn*), al fine di mettere in cattiva luce i soggetti politici di riferimento in prossimità di competizioni elettorali o comunque per cercare di recuperare consenso in momenti di difficoltà secondo la logica, definita da Andrea Manzella, delle "inchieste canaglia"[114]. Tale logica, secondo una parte della dottrina, sembra avere subito, comunque, un arresto, in connessione all'emergere dell'assetto tripolare del



sistema politico, con la tendenza, in alcuni casi, ad una ampia condivisione tra maggioranza ed opposizione, dell'iniziativa dell'inchiesta[115].

Sullo sfondo della tematica in esame in ogni caso, resta il dibattito sulla adozione di idonee riforme, intese a bilanciare in modo stabile e strutturale la, comunque, sempre possibile deriva maggioritaria, nell'utilizzo dello strumento conoscitivo.

Al riguardo si sono poste sul tappeto, nel tempo (senza esito favorevole sino ad ora), una serie di ipotesi di riforma.

La prima riguarda l'introduzione dell'istituto dell'inchiesta di minoranza[116], che, come si rilevava più sopra, era stata già oggetto di valutazione, con esito sfavorevole, nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente[117].

Tale istituto appare sicuramente condizionato nella sua efficacia dalla latitudine dei poteri attribuiti alla minoranza stessa, che non dovrebbero concernere solo l'istituzione dell'inchiesta, ma anche la possibilità di controllarne lo svolgimento, attraverso, ad esempio, l'attribuzione della facoltà di promuovere autonomamente e, anche contro il parere della maggioranza, determinati atti istruttori[118].

La seconda ipotesi concerne l'introduzione dell'attivazione dell'inchiesta a maggioranza assoluta o addirittura dei 2/3 dei membri di ciascuna Camera, con lo scopo di costringere opposizione e maggioranza a trovare una intesa sui temi sui quali deve essere condotta l'inchiesta medesima[119].

10. Considerazioni finali

Volendo svolgere qualche breve riflessione, a conclusione di questo commento della disposizione dell'art. 82 Cost., possiamo affermare che l'inchiesta parlamentare nell'ordinamento italiano possieda, per come visto, due potenziali ambiti di espansione: uno pacifico e ben delineato, rappresentato dalla acquisizione di conoscenza a fini di legiferazione e l'altro, foriero di conflittualità, con capacità espansive valutabili solo a posteriori, riguardante un'area che tende a fuoriuscire dai confini della forma di governo. Rispetto a tale secondo ambito, la nozione di "materie di pubblico interesse" non fornisce indicazioni spendibili in immediata precettività, ma sovviene la necessità di interpretazioni sistematiche, affidate all'equilibrio della Corte costituzionale in sede di competenze in materia di conflitti.

Il profilo è delicato: la deriva populista di una parte del sistema politico opera una forte pressione sui delicati meccanismi della democrazia rappresentativa, accentuando la tendenza del Parlamento a fare dell'inchiesta in sé uno strumento di comunicazione privilegiata e squilibrata con il popolo, derivante da una supposta posizione di preminenza nelle istituzioni.

Fermo restando che appare inconfigurabile, su un piano generale, l'attribuzione di una indeterminata capacità di proiezione "privilegiata" del Parlamento nella dinamica della forma di governo, incompatibile con la rigidità del disegno delle competenze tracciato dalla costituzione



quale *lex superior*^[120], appare opportuno ritornare brevemente sulla prospettata vocazione informativa dell'organo parlamentare.

L'inchiesta viene considerata, nella prospettazione qui esaminata, come strumento che non solo serve a conoscere, ma anche a far conoscere nell'ambito della funzione di "garanzia costituzionale", volendo costituire, in tal guisa, un momento di piena valorizzazione del c.d. diritto all'informazione.

L'informazione, in realtà, nel nostro ordinamento deve scaturire, come ricostruito da una pluridecennale giurisprudenza della Corte, da un processo sinergico tra pluralismo delle voci (dato dalla libera circolazione di idee ed opinioni operato dalle componenti del pluralismo politico-sociale) e pluralismo interno, che vede un ruolo dell'apparato pubblico (mediante soggetti specializzati a ciò dedicati) in senso integrativo e limitato a settori comunicativi ad alto rischio (mezzo radiotelevisivo). Occorre quindi ritenere che una istituzione pubblica, pure dotata di estrema autorevolezza e centralità come il Parlamento, si collocherebbe fuori da questa logica.

Appare invece più corretto affermare che, nello stesso momento in cui l'inchiesta viene attivata e condotta in vista di ulteriori fini "principali", essa estrinseca, nel suo svolgimento e nei suoi risultati finali, una funzione di comunicazione nei confronti dell'opinione pubblica, con particolare riguardo ai cittadini elettoralmente attivi, nella misura in cui l'attività estrinsecata sia fatta oggetto di diffusione generalizzata.

La pubblicità dei lavori parlamentari, diffusi attraverso la stampa, il mezzo radiotelevisivo ed in forma interattiva attraverso la rete Internet, determina, infatti, sia in generale, sia nel caso delle inchieste come delle attività di controllo e di produzione legislativa non informazione nel senso sopra indicato, ma l'attivazione di virtuosi processi *comunicativi* "indotti" e consequenziali, ma non per questo meno importanti nell'ottica della circolazione delle idee posta alla base del circuito della democrazia pluralista.

Il profilo informativo dell'inchiesta non è quindi immediato ma indiretto e collaterale, scaturendo in prima battuta attraverso la idonea pubblicità dei lavori ed in seconda battuta attraverso il dibattito che scaturisce dall'attività di ulteriore diffusione e commento svolta dai mass media, dalle formazioni sociali e dai singoli.

In conclusione, il Parlamento contribuisce, con l'attività d'inchiesta, in forma mediata, al pluralismo delle voci (proponendosi tra quelle più autorevoli), provvedendo ad introdurre nella dialettica del dibattito argomenti di discussione, oggetto di confronto critico da parte del cittadino e non fornendo, pertanto un univoco flusso di informazione obiettiva, completa ed imparziale.

Note

[1] Si consenta il rinvio, per questa e per le ulteriori ricostruzioni introduttive del presente paragrafo, a R. Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle commissioni d'inchiesta. Profili costituzionalistici*, 2003, p. 3 e ss e Id., *Alcune riflessioni di carattere teorico e comparatistico sull'inchiesta parlamentare*, in Rivista DPCE, 2 del 2004, p. 841 e ss.

[2] Si consenta ancora il rinvio per la ricostruzione dei lavori preparatori, a R. Borrello, *Segreti pubblici ...*, cit., p. 197 e ss. Per i resoconti delle sedute citate, il riferimento è ormai al testo digitalizzato reperibile alla pagina web <http://legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre%5Fsezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F>.

[3] Seduta del 3 settembre 1946.

[4] V. l'intervento nella seduta del 21 settembre 1946.

[5][5] Nella seduta del 21 settembre 1946 della Seconda Sottocommissione, l'On.le Tosato prospettò l'opportunità di stabilire l'oggetto delle inchieste, assecondato in ciò dall'On.le Fabbri che parlò di limitarne l'ambito "alle amministrazioni statali e parastatali, escludendo gli affari privati". A questo punto l'On. Le Bozzi, sostenendo che non dovrebbero esservi limiti al potere d'inchiesta, propose la formula delle "materie di pubblico interesse" che fu approvata e mantenuta anche nell'esame da parte dell'Assemblea. Su tali profili, comunque, v. *infra*, par.4.

[6] Vedi P. Caretti, *Immunità parlamentari e ruolo del Parlamento nel contributo di Costantino Mortati*, in M. Galizia, P. Grossi (cur.), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, 1990, p.359 e s.

[7] Per un approfondimento del tema si consenta il rinvio a R. Borrello, *Razionalizzazione del potere di inchiesta parlamentare e forma di governo nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. Galizia (cur.) *Forme di Stato e forme di Governo. Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, p. 289 e ss. Sulla tematica dell'inchiesta di minoranza si tornerà, comunque, ancora *infra*.

[8] V.sulle origini della nozione di potere implicito dell'inchiesta, A. Pace, *Art.82 cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, 1979, p.320 e s., con ampi riferimenti in nota e G. Recchia, *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, 1979, p.69 e s.

[9] G. Recchia, *L'informazione...*, cit, p.113.

[10] Si consenta il rinvio, con indicazioni a R. Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari ...*, cit., p. 23 e ss.

[11] G. Recchia, *L'informazione ...*, cit., p.116. Appare emblematica la vicenda della legge 23 marzo 1914 che aveva introdotto, dopo varie oscillazioni e titubanze, la testimonianza sotto giuramento dinanzi alle commissioni d'inchiesta. Tale legge sotto la III Repubblica fu tacciata di incostituzionalità, venendo prospettato uno straripamento del potere legislativo verso il settore di quello giudiziario.

[12] Il dibattito sorse in occasione dell'inchiesta sulle condizioni della Marina del 1864: si consenta ancora il rinvio per la ricostruzione complessiva della tematica a R. Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari ...*, cit., p. 98 e ss.

[13] Vedi per un'ampia ricostruzione della tematica, se si vuole, ancora R. Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari ...*, cit., capp. III e IV e con ulteriori indicazioni, G. Busia, Art. 82, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, II, 2006, p. 1619 e ss.

[14] Il profilo, come si evidenziava nel testo, sarà ripreso, *infra*, par. 6.2.

[15] Vedi, in via esemplificativa, in senso diacronico, G. Recchia, *L'informazione ...*, cit, p.284; A. Pace, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative, Milano 1973*, p.13 e p. 140; Id., Art. 82 Cost., cit., p. 322; F. Fenucci, *I limiti dell'inchiesta parlamentare, 1968*, p. 30.; M. Mazziotti, *Parlamento*, in Enc.dir., XXXI, 1981, p. 807; M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, 1999, 381; V. Di Ciolo e L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2003, 4^a ed, p. 606; C. Coraggio, *Il caso Ilaria Alpi davanti alla Corte costituzionale. Riflessioni a margine di una sentenza complessa*, in Giur. it., 2008, 1622 ss.; A. Pace, *Attualità delle inchieste di minoranza*, in Osservatorio costituzionale, 2014, è p. cit., 1, secondo il quale "essendo l'acquisizione di informazioni finalizzata al miglior svolgimento delle funzioni parlamentari legislative e di controllo, il potere d'inchiesta, ancorché esplicitamente previsto in Costituzione, costituisce un potere essenzialmente «strumentale» (e mai fine a sé stesso".

[16] V. G. Amato, *L'ispezione politica del parlamento*, 1968, p. 116 e ss., con indicazioni di diritto comparato.

[17] V. per tutti A. Pace, Art.82 cost....., cit. p. 316.

[18] Vede ancora A. Pace, *Inchiesta parlamentare*, in Enc, Dir., XX, Giuffrè, 1970, p.1000 e ss. e Id, *Art. 82 Cost.*, cit., p. 326 e ss.

[19] Si tratta delle posizioni variamente configurate di G. Silvestri, *Considerazioni sui poteri ed i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *il Politico*, 1970, 538 e s., spec.544 e s., di C. Chimenti, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, 1974, p. 106 e s., di G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, 1990, 3^a ed, p. 37, di C. Pappagallo, *Inchiesta parlamentare*, in Enc. Giur., XVI, 1989, *sub par.*1.4.

[20] V. A. Manzella, *Il Parlamento*, 2003, 3^a ed., p.175 e s., che afferma che il fondamento autonomo dei poteri ispettivi sarebbe allora da ricostruire nella funzione di "garanzia" di cui sarebbe attributario il Parlamento in virtù della sua diretta derivazione popolare riconosciuta nella costituzione dall'art.1 cost.

[21] Sentt.n. 29 del 1966 e n.19 del 1969, cui v. V. Guccione, *Notazioni sul potere d'inchiesta delle assemblee legislative regionali e sull'art. 103 comma 2 cost.* in *Giur.sic.*1967, p.19 e ss.

[22] Sent. n. 29 cit., n. 2 del *Considerato in Diritto*. Vedi anche il n. 3, dove si parla di "natura accessoria" dell'inchiesta.

[23] Ivi.

[24] Sent. n. 231 del 1975, n. 7 del *Considerato in Diritto*.

[25] Come rileva D. Ludione, *Il "caso Alpi" davanti al giudice dei conflitti ed i suoi inediti profili (procedurali e sostanziali)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 ottobre 2008, p.8, nota 11.



[26] Per la problematica delle inchieste di "interesse privato" e la loro distinzione dalle inchieste "personali" aventi interesse generale, ma ricadenti in un regime speciale, differenziato dall'art.82 cost., v. A. Pace, *Art. 82 cost., cit.*, p. 327 e ss.

[27] G. Busia, *Art. 82...cit.*, p. 1619; T. Giupponi, *art. 82 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, 2 ed., Cedam, Padova, 2008, p. 746;

[28] E' la complessiva trama sistematica della Costituzione, in altri termini, a determinare l'ambito di espansione del potere di inchiesta, che opera prevalentemente sul versante del controllo e della legislazione a causa della presenza, come più sopra rilevato, di specifiche norme della costituzione in ordine a forme di inchiesta connesse ad altre attribuzioni parlamentari (inchieste giudiziarie, personali, elettorali ecc.).

[29] V. su tale tema l'intera monografia di F.Fenucci, *I limiti...cit.*, di cui è stata edita una terza edizione nel 1999. V. anche A.Pace, *Art. 82 Cost., cit.*, p. 348 e ss.; M. Midiri, *Inchiesta parlamentare e indagini giudiziarie*, in *Studi in onore di L. Elia*, II,1999, p. 951 ss e Id., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, 1999.Vedi, da ultimo, anche A. Isoni, *Sui limiti del potere di inchiesta nel parlamento bipolare*, in *Rivista AIC n. 4/2011* (22 novembre 2011), p. 7.

[30] Secondo l'impostazione risalente ad A. Pace, *Inchiesta parlamentare, cit.*, p. 1017 e ss., ripreso da R. Dickmann, *op. cit.*, p.466.

[31]Vedi A. Pace, *Inchiesta parlamentare, cit.*, p. 1017 e ss. e R. Dickmann, *lc. ult. cit.* Un esempio in tal senso potrebbe essere rappresentato dall'art. 1 della lett. f) della legge 7 agosto 2018, n. 99 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere), nel quale l'inchiesta coinvolge la Magistratura, ma solo al fine di "acquisire informazioni sull'organizzazione degli uffici giudiziari e delle strutture investigative competenti in materia, nonché sulle risorse umane e strumentali di cui essi dispongono". In tali casi la Commissione eviterà di utilizzare strumenti coercitivi nei confronti dei soggetti che vengono auditi, utilizzando la duttilità dello strumentario a disposizione (secondo la logica del c.d. doppio binario, su cui v. infra). Vedi., sotto altro profilo, anche G. Busia, *op. cit.*, p.1620, che ritiene che sussista la possibilità per il parlamento di avviare inchieste legislative solo negli ambiti riservati alla legislazione esclusiva, ex art. 117 Cost., come novellato nel 2001.

[32] Vedi in tale senso l'art. 141 comma 3 Reg. Camera e l'art. 162 comma 4 Reg. Senato, nei quali si parla di due commissioni distinte, che restano tali, pur coordinandosi.

[33] L'unico caso risulta quello della Commissione parlamentare, costituita con deliberazioni della Camera dei Deputati del 28 gennaio 1955 e del Senato della Repubblica del 3 marzo 1955 (*Gazz. Uff.* 27 aprile 1955, n. 96), sulle condizioni dei lavoratori in Italia. L'art. 115 del Reg. del Senato vigente all'epoca, consentiva in caso di comunanza di materia, di fondere le due distinte commissioni. Nella specie, tuttavia, la Camera nella sua delibera del 28 gennaio 1955 cit. aveva approvato un articolo che, sostituendo una precedente disposizione che configurava una commissione monocamerale, stabiliva invece una composizione bicamerale (prevedendo quindici deputati e quindici senatori nominati rispettivamente dai Presidenti della Camera e del Senato e presieduta da un parlamentare scelto, al di fuori dei componenti della commissione, dai Presidenti



stessi). Il Senato aveva successivamente assunto una distinta delibera adottando lo stesso contenuto di quella della Camera.

[34] Vedi art. 162 comma 1 Reg. Senato ed art. 140 Reg. Camera. La votazione per scrutinio segreto può essere richiesta in Assemblea da trenta deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.

[35] Vedi per indicazioni sulle varie posizioni dottrinarie, T. Giupponi, art. 82 Cost., cit., p. 746.

[36] Art. 49 comma 1. L'art. 51 comma 2 stabilisce che la votazione per scrutinio segreto può essere richiesta in Assemblea da trenta deputati o da uno o più presidenti di Gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numerica.

[37] Art. 116, comma 4.

[38] Art. 162, comma 2. La proposta è, inizialmente, posta all'ordine del giorno della competente Commissione, che deve riunirsi entro i cinque giorni successivi al deferimento. Il Presidente del Senato assegna alla Commissione un termine inderogabile per riferire all'Assemblea. L'iscrizione all'ordine del giorno dell'assemblea avviene ove decorra inutilmente tale termine ed è prevista per la prima seduta successiva alla scadenza del termine medesimo, ovvero in una seduta supplementare da tenersi nello stesso giorno di questa o in quello successivo. La discussione in Assemblea si svolge a norma dell'articolo 55, comma 5, che ne stabilisce le modalità di organizzazione rispetto ad i singoli argomenti iscritti nel calendario.

[39] Sul punto si tornerà infra, par.6.2.

[40] Vedi per riferimenti A.Pace, *Inchiesta parlamentare*, cit., p. 1002.

[41] G. Busia, Art. 82..., cit., p. 1623.

[42] A. Isoni, *Sui limiti del potere di inchiesta nel parlamento bipolare*, cit., p. 13 e G. Busia, *ivi*, nota 45

[43] T. Giupponi, Art. 82 cir., p.746.

[44] G. Busia, Art. 82 cit. p. 1623, che sottolinea anche (p. 1624), l'esigenza di rispecchiare nella commissione quantomeno il rapporto maggioranza-opposizione. Per ulteriori indicazioni di prassi, vedi anche M. Celentano, *L'istituto dell'inchiesta e le attività di vigilanza e controllo nel sistema bicamerale differenziato*, in *Federalismi.it*, n. 22/2016, p. 8.

[45] T. Giupponi, Art. 82, cit., p. 747 e G. Busia, Art. 82, cit., p. 1624, con indicazioni.

[46] Vedi ad es. l'art. 6 comma 1 della legge 7 agosto 2018, n. 100 (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati)..



[47] G. Busia, Art. 82, cit., p. 1624. Nel caso di commissioni bicamerali viene preso in considerazione il regolamento della camera di appartenenza del Presidente.

[48] Su tali profili v. G. Busia, *lc. ult. cit.* e T. Giupponi, Art. 82, cit., p. 747.

[49] Art. 64, primo comma, 66, 68, primo e secondo comma, disposizioni a cui vanno aggiunte poi, svolgendone ed applicandone i principi, quelle dei regolamenti parlamentari (v. n. 5 del Considerato in Diritto).

[50] Sent. cit., n. 7 del Considerato in Diritto.

[51] Vedi G. Busia, art. 82 Cost., p. 1624 e R. Dickmann, *Profili costituzionali...*, cit., p. 480 e ss.

[52] Il tema sarà ripreso infra par. 6.

[53] Vedi in termini anche l'ordinanza n. 193 del 2018.

[54] In tal senso, R. Dickmann, *Profili costituzionali ...*, cit., p. 479 e ss. Su tali profili v. anche D. Ludione, *Il "caso Alpi"...*, cit., p. 9 e ss. e A. Russo, *"Leale collaborazione" tra commissione d'inchiesta e Procura della Repubblica. : è la Corte a stabilire "quantum e quomodo"*, in *Amministrazione in Cammino*. 2008, p. 8 e ss, che pone in evidenza lo sforzo della Consulta, attraverso la configurazione della legittimazione passiva delle Camere dopo la cessazione dell'attività della Commissione, di garantire il principio che la permanenza dell'ordinamento di un atto implica sempre la individuazione del suo autore e, quindi, del responsabile.

[55] Vedi ancora una volta la sent. n. 231 del 1975 cit. che, appunto affermava che "[c]ompito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere" (n. 7 del Considerato in Diritto).Vedi G. Busia, Art. 82, cit., p. 1625; T. Giupponi, Art. 82, cit., p. 748. R. Dickmann, *Profili costituzionali...*, cit., p. 502, ricorda per altro che la commissione d'inchiesta non è organo giurisdizionale, stante anche il divieto ex art. 102 Cost. di istituzione di giudici speciali e straordinari.

[56] Vedi ancora una volta la sent. n. 231 del 1975 (lc. ult. cit.) che afferma che, ove nel corso delle indagini vengano a conoscenza di fatti che possano costituire reato, le Commissioni sono tenute a farne rapporto all'autorità giudiziaria. Su tali profili vedi R. Dickmann, *Profili costituzionali ...*, cit., p. 497 e ss., con ulteriori indicazioni della dottrina conforme antecedente nella nota 91. Da ultimo vedi anche G. G. Carboni, *Art. 82 cost.*, in F.Clementi, L. Cuocolo, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2021, p. 163 e ss. Vedi in via esemplificativa, sul piano della prassi, l'art. 18, comma 3 del Regolamento interno della Commissione parlamentare di inchiesta sulle "attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori", approvato nella seduta del 16 giugno 2021.

[57] Corte Cost. sent. n. 13 del 1960 e, sul piano generale, A. Pace, *Inchiesta...*, cit., p.1020, con ulteriori indicazioni di dottrina e G. Busia, Art. 82 Cost., cit. , p. 1625.

[58] Vedi ancora sent. n. 231 del 1975, n. 7 del Considerato in Diritto. Vedi anche . P.Costanzo e F.Sorrentino, *Inchiesta parlamentare e conflitto tra poteri*, in *Studi parlamentari e di politica*



costituzionale, 1977, 34.

[59] R. Dickmann, *Profili costituzionali ...*, cit., p. 495, prospetta, al riguardo, un utilizzo degli strumenti coercitivi giudiziari, quale *extrema ratio*, dovendosi dare preferenza ad un rapporto orizzontale di tipo collaborativo.

[60] Sent. n. 231 del 1975, nella quale si rileva anche che “le persone dalle Commissioni interrogate non depongono propriamente quali “testimoni”, ma forniscono informazioni”, ripresa dalla sent. delle Cass. Sez. un. Pen., 12 marzo 1983 , ric. Savina, in Foro it., 1984, (c. 209 e ss.), c. 215

[61] T. Giupponi, Art. 82 Cost., cit., p.749

[62] R. Dickmann, *Profili costituzionali ...*, cit., lc. ult. cit.

[63] Vedi riferimenti in G. Busia, Art. 82, cit., p. 1625 e A. Isoni, *Sui limiti del potere d'inchiesta ...*, cit., p. 9.

[64] Vedi F. Sindici, *I poteri delle commissioni d'inchiesta ed i diritti dei terzi*, in *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati / Camera dei deputati*, Roma 2010, reperibile on line su www.camera.it, p. 31, nota 22, che ricorda che, prima dell'entrata in vigore della riforma del codice di procedura penale, la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2, durante la seduta del 2 marzo 1982 dispose, nei confronti di un soggetto chiamato a deporre, l'arresto provvisorio per falsa testimonianza, ai sensi dell'art. 359 del c.p.p., disponendone la custodia presso i locali della Commissione (sul tema vedi U. De Leone, *Commissioni parlamentari di inchiesta e arresto provvisorio*, in *Temi romana*, 1982, p. 445 e ss.).Vedi anche R. Dickmann, *Profili costituzionali ...* cit., p. 498, nota 92.

[65] R. Dickmann, *Profili costituzionali ...* cit., p. 496. Vedi ad es., da ultimo, l'art. 4 comma 5 della legge 9 luglio 2020 , n. 107 (Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare... cit.) che stabilisce che “La Commissione non può 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.

[66] Come ricorda G. Busia, Art. 82 Cost., cit., p.1626, con indicazioni. Vedi, tra i casi più recenti di utilizzo della polizia giudiziaria, la Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (possibilità prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 7 gennaio 2014, n. 1). La Commissione ha adottato, per il suo tramite (sul piano esecutivo) alcuni atti istruttori, quali decreti di perquisizione e sequestro e decreti di ispezione.

[67] Vedi A. Isoni, *Sui limiti del potere di inchiesta...*, cit., p. 8 (vedi anche per indicazioni sul profilo dell'utilizzo della polizia giudiziaria in generale, nota 37).

[68] Vedi, da ultimo, ad es., l'art. 14 del Regolamento interno della Commissione parlamentare di inchiesta sulle “attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minor”, cit.

[69] R. Dickmann, *Profili costituzionali ...*, cit., p. 497, nota 90 e G. Busia, Art. 82 Cost., cit., p. 1626.



[70] Cass. Sez. un. Pen., 12 marzo 1983, ric. Savina, cit., c. 216 e ss.

[71] Ivi, c. 221.

[72] Ivi, c. 222. In ordine a profili critici concernenti la posizione della Cassazione, specie sul profilo dell'art. 68 cost., vedi R. Moretti, *Osservazioni sulla sindacabilità degli atti delle commissioni parlamentari*, in Foro it., 1984, c. 219 e ss., A. Pace, *Atti coattivi "esterni" delle commissioni parlamentari di inchiesta e sindacato giurisdizionale*, in Giur. Cost., 1984, p. 660 ss.; R. Dickmann, *Profili costituzionali ... cit.*, p. 499 e ss. e F. Sindici, *I poteri delle commissioni d'inchiesta ... cit.*, p. 23 e ss.

[73] Vedi supra, alla fine del par. 3.1.

[74] Come è noto, la sede in cui la tematica ha iniziato ad essere sviscerata, è stata quella del famoso *Dibattito sulle inchieste parlamentari*, pubblicato su *Giurisprudenza costituzionale* del 1959, p. 596 e ss., con interventi, oltre che di Mortati, di Vassalli, Esposito, Crisafulli e Virga.

[75] Sotto tale profilo, ciò rispecchiava l'evoluzione che aveva subito il pensiero del Mortati sulla doppia disciplina, che aveva circoscritto l'attenzione all'aspetto cruciale dei rapporti Governo-Parlamento, appunto con riferimento al problema del segreto, da inquadrare, peraltro ormai nel quadro di una legge generale sull'inchiesta e non più in relazione a singole leggi istitutive di inchieste (sul punto si rinvia se si vuole, ancora a R. Borrello, *Segreti pubblici ...* p. 273 e ss.).

[76] T. Giupponi, *Art.82 Cost.*, cit., p. 748. Si consenta il rinvio, per la ricostruzione dell'evoluzione dottrina, fino agli inizi del nuovo millennio, a R. Borrello, *Segreti pubblici ...*, cit., p. 207 e ss..

[77] Originatasi in sede di discussione della proposta di istituzione in via legislativa dell'inchiesta sulla c.d Anonima Banchieri, per la quale si prospettò la possibilità di derogare alla opponibilità del segreto di ufficio, ex artt. 352 e 357 del C.p.p. del 1930. Tale evenienza fu all'epoca respinta (vedi la legge 18 ottobre 1958, n. 943), ma il tema era stato ormai posto sul tappeto.

[78] In particolare, fu la legge 31 marzo 1969 n.93, istitutiva della commissione bicamerale d'inchiesta sui fatti del giugno e luglio 1964, ad introdurre alcune norme intese ad incidere nella delicata area del segreto di Stato, sino ad allora rimasta impregiudicata. In particolare all' art. 4 si stabiliva che, nell'ipotesi in cui la commissione non ritenesse fondata la dichiarazione prevista dal primo e dal secondo comma dell'art. 342 e dall'art. 352 C.p.p.(del 1930) , in tema di esibizione documentale e di testimonianza concernente fatti coperti dal segreto di Stato, il Presidente della commissione ne doveva informare non più, come previsto in tali norme, il Ministro di Grazia e Giustizia, ma direttamente il Presidente del Consiglio, il quale avrebbe dovuto a sua volta comunicare allo stesso Presidente le sue determinazioni in merito. Nella stessa disposizione era poi aggiunto che l'autorizzazione all'attivazione di un procedimento penale contro il soggetto che si era indebitamente avvalso del segreto di Stato, era parimenti attribuito al Presidente del Consiglio e non più al Ministro Guardasigilli.

[79] Sent. n.86 del 1977 , che pronunciò l'incostituzionalità parziale dell'art.352 C.P.P. del 1930, che delimitò l'indistinta area del segreto politico-militare al " supremo interesse dello Stato nella sua



personalità internazionale, cioè l'interesse dello Stato – Comunità alla propria integrità territoriale, alla propria indipendenza ed, al limite, alla stessa sua sopravvivenza”..

[80] Vedi in particolare la legge 23 novembre 1979 n.597(Inchiesta sul caso Moro), la legge 22 maggio 1980 n.204(Inchiesta sul caso Sindona) e la legge 23 settembre 1981 n.527(Inchiesta sulla Loggia P 2). Su tali profili vedi R. Borrello, *Segreti pubblici ...*, cit., p. 283 e ss.

[81] In particolare ad opera dell'art. 24 . Su tali profili si consenta ancora di rinviare a R. Borrello, *Segreti pubblici ...*, cit., p. 303 e ss.

[82] Vedi la legge istitutiva 1° ottobre 1996, n. 509, art. 3 comma 2.

[83] Vedi l'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari (legge 19 ottobre 2001 n.386, art. 3 comma 2: “Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. In nessun caso per i fatti rientranti nei compiti della Commissione può essere opposto il segreto di Stato o il segreto di ufficio”), l'inchiesta sul “dossier Mitrokhin” e l'attività d'intelligence italiana” (legge 27 gennaio 2002 n. 90, art. 3 comma 2: “Alla Commissione, limitatamente all'oggetto delle indagini di sua competenza, non può essere opposto il segreto di Stato né il segreto d'ufficio. Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti”), l'inchiesta sulle “cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti” (legge 15 maggio 2003, n. 107, art. 3, comma 3: “Alla Commissione, limitatamente all'oggetto dell'indagine di sua competenza, non può essere opposto il segreto di Stato, d'ufficio e professionale”), l'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile (Legge 27 ottobre 2006, n. 277, art. 3 comma 2: “Per i segreti professionale e bancario si applicano le norme vigenti. In nessun caso per i fatti rientranti nei compiti della Commissione può essere opposto il segreto di Stato o il segreto di ufficio”).

[84] Vedi art. 30, che ha stabilito anche le condizioni per l'elezione di un Presidente di garanzia, non espressione di maggioranza.

[85] Con legge 7 agosto 2012, n. 133 (Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto).

[86] Tale dizione è stata adottata per la prima volta nell'ambito della Commissione Antimafia della XVI leg., di cui alla legge 4 agosto 2008, n. 132 (art. 4 comma 2), venendo reiterata , per quella di cui alla XVII leg., di cui alla legge 19 luglio 2013, n. 87 (art. 4 comma 2). Nella medesima XVII leg. la dizione è stata utilizzata dalla legge 30 maggio 2014, n. 82, istitutiva di una Commissione parlamentare di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro (art. 4 comma 2) e dalla legge 12 luglio 2017 n. 107, istitutiva di una Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario (art. 4 comma 3). Lo stesso è avvenuto, nell'ambito della vigente XVIII leg., ad opera della legge 7 agosto 2018, n. 99 riguardante la Commissione Antimafia, della legge 7 agosto 2018, n. 100, istitutiva di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (art. 4 comma 2), della legge 26 marzo 2019, n. 28, ancora sul sistema bancario e finanziario (art. 4 comma 3), della legge 8 marzo 2019 , n. 21, istitutiva di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto» (art. 5 comma 2), della legge 29 luglio 2020 , n. 107, istitutiva di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori (art. 4 comma 3).

[87] Vedi ad esempio già l'art.3 comma 3 della legge 22 maggio 1980, n. 204 (caso Sindona).

[88]

[89] Vedi, da un lato, ad es. l'art. 4 comma 2 della legge n. 99 del 2018, cit., che stabilisce che “in nessun caso, per i fatti rientranti nei compiti della Commissione, possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale e il segreto bancario” e, dall'altro l'art. 5 comma 2 della legge che recita: “Per i segreti d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme vigenti”. .

[90] Vedi ancora una volta la sent. n. 231 del 1975, n. 7 del Considerato in Diritto.

[91] Vedi ancora la legge n. 99 del 2018, cit., art. 5 comma 6.

[92] Vedi riferimenti in T. Giupponi, Art. 82 Cost., cit., p. 750. Per ultime evidenze, vedi ad es., l'art. 5 comma 5 della legge n. 99 del 2018 (Antimafia, cit.), che stabilisce che, quando atti o documenti siano assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto “alla Commissione di cui alla presente legge”. La legge istitutiva dell'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (legge n. 271 del 2006 cit.), per altro conteneva, al contrario, l'inopponibilità ad altre commissioni di inchiesta del segreto funzionale apposto su atti o documenti acquisiti nell'ambito dell'inchiesta in questione.

[93] Vedi i dettagli nel decreto del Presidente del Senato del 22 luglio 2020 n. 12785, reso su conforme parere (delibera n. 32/XVIII) del Consiglio di Presidenza del 2 luglio 2020, reperibile alla pagina web <https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/DPS%2022%20luglio%202020%20n.%2012785.pdf>.

[94] Dovendosi escludere la possibilità del conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato: R. Dickmann, Art. 82 Cost..., cit., p. 490.

[95] Ad es. l'art. 76 comma 1 della cost. spagnola stabilisce la non vincolatività dei risultati delle inchieste parlamentari sugli accertamenti giudiziari, anche se le relazioni finali, ove evidenzino ipotesi di reato, devono essere trasmesse all'autorità giudiziaria per una valutazione. L'art. 44 comma 4 della GG tedesca, stabilisce a sua volta che “ Le decisioni delle Commissioni d'inchiesta sono sottratte all'esame davanti ai tribunali. I tribunali sono del tutto liberi in ordine all'apprezzamento e al giudizio dei fatti sui quali si è svolta l'inchiesta”. V. anche l'art. 97 della cost. peruviana (“Le sue (della commissione- n.d.r.) conclusioni non vincolano l'autorità giudiziaria”). Una classica disposizione in tema di pregiudizialità delle indagini giudiziarie rispetto all'inchiesta è presente nell'ordinamento francese vigente ed è quella dell'art. 6 comma 3 dell'*Ordonnance* n. 58-1100 del 17 novembre 1958 (*relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires*).

[96] Vedi la ricostruzione con riferimenti di A. Russo, “*Leale collaborazione*” tra commissione d'inchiesta e Procura della Repubblica ..., cit., p. 6 e ss.

[97] Ancora una volta il riferimento è la sent. n. 231 del 1975, n. 7 del Considerato in Diritto. Sul punto v. T. Giupponi, Art. 82, cit., p.750 ; R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXI ed, 2020, p. 255 e F. Dal Canto, *Verso una commissione d'inchiesta sui rapporti tra magistratura e politica?*

Una soluzione illegittima e non adeguata all'esigenza di "voltare pagina", in *Questione Giustizia.it*, 2 novembre 2021, p. 5.

[98] R. Dickman, Art. 82, cit., p. 501.

[99] Vedi le ordinanze n. 73 del 2006 (di ammissibilità del conflitto: sulla quale si consenta il rinvio a R. Borrello, *Il caso Alpi-Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 2562) e n. 241 del 2007 (interlocutoria) e, soprattutto, la sent. n. 26 del 2008, su cui vedi D. Ludione, *Il "caso Alpi" davanti al giudice dei conflitti...*, cit., p. 2.

[100] Si consenta ancora il rinvio a R. Borrello, *Il caso Alpi-Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura...*, cit., p. 2564.

[101] Precisamente nelle XI, XII e XIV legislature (vedi riferimenti in F. Dal Canto, *Verso una commissione d'inchiesta sui rapporti tra magistratura e politica?* ..., cit., , p. 1, nota 1). In occasione delle proposte risalenti alla XIV legislatura, è stata presentata dall'opposizione, al momento dell'inizio della discussione generale, una questione pregiudiziale di costituzionalità che, tralaltro, evidenziava il carattere "personale" dell'inchiesta in questione (v. gli allegati della seduta del 24 marzo 2003 della Camera). Sulle problematiche della violazione del principio della separazione dei poteri, all'epoca sollevate, v. A. Pace, *Un'inchiesta contro la Carta*, in *Il Manifesto* del 13 agosto 2003, p. 3 e S. Cassese, *La commissione non può sostituirsi alla magistratura*, in *Il Corriere della Sera* del 5 settembre 2003 e, precedentemente, nella fase di primo avvio del dibattito sulla materia, G. Silvestri, *Commissione d'inchiesta su Tangentopoli: considerazioni ingenuie di un costituzionalista*, in *Quad .cost.* 2000, p.121 e ss.

[102] Numerose sono state le proposte presentate nella XVIII leg., tra le quali, presso il Senato: S 1870, Bernini ed al., S 2097, Balboni ed al., S 2130, Ostellari ed al. e, per la Camera, AC 2586, Delle Vedove ed al., AC 2565, Gelmini ed al., AC 3012, Turri ed al.e AC 3054, Bartolozzi ed al.

[103] Come osserva G. Busia, *Art. 82 Cost.*, cit., p. 1629.

[104] Vedi ad es. la Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, di cui alla legge n. 1 del 2014, cit., che, nel corso della sua attività, ha prodotto questa tipologia di relazioni intermedie diversamente articolate (vedi indicazioni nella Relazione finale, XVII leg.-Doc. XXIII n. 53, reperibile su www.parlamento.it, p. 68 e p 155). Su tali profili vedi G. Lauri, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella XVII legislatura. Appunti e tendenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, www.osservatoriosullefonti.it, p. 9 e ss.

[105] In dottrina si insiste su una maggiore "efficacia" dell'istituto dell'inchiesta nella forma di governo presidenziale, dovendosi intendere come tale, nella sostanza, una maggiore incisività dei poteri in connessione alla diversa natura della funzione di controllo in tale forma di governo (v. in particolare VOLPI, *Gli organi costituzionali...*,p.614 e G.Rolla, *Manuale di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2000, p.554; v. anche P.Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato...*,cit, p.140; G.De Vergottini, *Diritto cost...* cit, 515).

[106] V. per tale concezione tradizionale, ancora oggi, ad es. Union Interparlementaire (cur.), *Le parlement dans le monde*, Bruxelles, Bruylant, 1987, 1403.

[107] Il riferimento è ovviamente a A.Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, trad.it., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988.

[108] Si consenta di rinviare per una ricostruzione dei termini di tale problematica ancora a R. Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari...*, cit., spec. capp. III e IV.

[109] Generalmente è la maggioranza semplice. E' tuttavia da rilevare come la costituzione greca stabilisca per le commissioni d'inchiesta su materie connesse alla politica estera ed alla difesa nazionale l'obbligo di adottare la maggioranza assoluta (art.68 comma 3).

[110] L'inchiesta di minoranza era prevista in Weimar (art.34), nella costituzione dello Stato libero di Baviera del 1919 (art.55 comma 1) ed in quella dello Stato libero di Prussia del 1920 (art.25), nella costituzione greca del 1927 (art.55), nella costituzione lettone del 1922 (art.25) ed attualmente è prevista nell'art.44 della G.G. di Bonn del 1949, nella costituzione della Repubblica Ceca (art.30 comma 1), nella costituzione portoghese del 1976 (art.178 comma 4), nella costituzione brasiliana del 1988 (art. 58 comma 3) ed in quella greca del 1986 (art.68 comma 2). Da rilevare anche come le Regole di procedura del Parlamento europeo, all'art.151, comma 1, prevedano l'attivazione dell'inchiesta sulla base della richiesta effettuata da ¼ dei suoi componenti.

[111] Vedi supra, p. 000, nota 43.

[112] Si tratta dei ben noti contributi di A.PACE, contenuti in *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, cit., e *Art.82 cost.*, cit., p.303 (v. anche *Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza*, in *Il Parlamento nella costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII leg.* (Atti del Convegno presso la Camera dei deputati, Roma 20, 21, 22 ottobre 1978), 1979, p. 271 e ss.

[113] A. Pace, *Attualità delle inchieste di minoranza*, cit., p. 3.

[114] A. Manzella, *Il Parlamento e le inchieste canaglia*, in *La Repubblica* del 12 agosto 2003 e *La legittimità di opporsi alle inchieste canaglia*, *ivi*, 19 agosto 2003. V. anche *Il Parlamento*, 3 ed., 2003, p. 184 e ss. Su tali profili vedi anche T. Giupponi, *Att. 82 Cost.*, cit., p. 751 e A. Isoni, *Sui limiti del potere di inchiesta ...*, cit., p. 4.

[115] Vedi G. Lauri, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella XVII legislatura ...*, cit., p. 13 e F. Salmoni, *L'inchiesta parlamentare sulle banche: tanto tuonò che non piovve...*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 5 e ss. . Va comunque fatto presente che, in filigrana, la logica dell'inchiesta di maggioranza strumentale emerge anche nelle già segnalate recenti iniziative in materia di accertamenti concernenti l'operato del potere giudiziario.

[116] In tal senso, già nell'ambito della Bicamerale D'Alema, erano stati formulati l'art. 114 del progetto del 30 giugno 1997 e l'art.105 del testo del 4 novembre 1997, che prevedevano 1/3 di richiedenti in ciascuna camera. Tali disposizioni erano comunque formulate in modo ambiguo, in



quanto non era esplicitato l'obbligo, a seguito dell'iniziativa della minoranza, di attivare effettivamente l'inchiesta, anche perché il dettaglio della disciplina era rimesso ai regolamenti parlamentari (Come notato da G. Ferrara, *Relazione introduttiva*, a "Il potere di indirizzo e controllo del Parlamento", Riunione del 27 febbraio 1998 del seminario LUISS, riportato in S. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano 1998, p. 192). In tale ottica, nell'ambito di alcune proposte di riforma, connesse alla delineazione di uno "statuto dell'opposizione", venne presentato un progetto nel 2003 (Senato della repubblica, XIV Leg., n. 1933, Bassanini ed altri) che prevedeva un testo più esplicito così formulato: "All'articolo 82 della Costituzione, primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Una Commissione di inchiesta è comunque istituita se la proposta è sottoscritta da un quarto dei componenti la Camera»" (prevedendosi anche l'ulteriore abbassamento del quorum da un terzo ad un quarto: un analogo progetto era stato presentato presso la Camera dei deputati -n. 3531, Monaco ed altri). Un'altra (sempre fallita) proposta di introduzione dell'inchiesta di minoranza è stata formulata, infine, sotto la veste di emendamento (20.5, Casson, Corsini, Chiti ed altri e 20.6, Crimi, Morra, Endrizi e altri), nell'ambito dell'esame del progetto di revisione costituzionale del 2016 («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»), facente sempre riferimento ad un quarto dei componenti di ciascuna camera. Gli emendamenti prevedevano anche che la designazione del presidente della commissione competesse ai gruppi parlamentari di opposizione nell'ipotesi che l'istituzione della commissione d'inchiesta fosse stata richiesta dalla minoranza. Vedi, infine, da ultimo, in sede dottrina, la proposta di introdurre nell'ordinamento italiano il c.d. *droit de tirage*, codificato nell'ordinamento francese tra il 2009 ed il 2014, che prevede l'attivazione dell'inchiesta su richiesta di un gruppo minoritario o d'opposizione (G. Lauri, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella XVII legislatura* ..., cit., p. 13 e ss. e G. Lauri, M. Malvicini, *Dal sindacato "ispettivo" al sindacato "conoscitivo"? Appunti per uno studio delle commissioni parlamentari d'inchiesta in Francia sotto le presidenze Sarkozy ed Hollande (2007-2017)*, in L. Gori, F. Pacini, E. Rossi (cur.), *Studi pisani sul Parlamento VIII. Il Parlamento "interlocutore"*, Pisa 2018, pp. 77-99).

[117] Vedi supra, p.000.

[118] V. su tali aspetti A. Pace, *Il potere d'inchiesta* ..., cit., p.127, che fa riferimento, tra le chances che devono essere offerte alla minoranza, la garanzia della presenza a tutte le attività svolte dalla commissione e la possibilità di presentare relazioni finali autonome. A ciò lo stesso Autore aggiunge (Comm. all'art.82 cost., cit., p.342 e s. spec. note 39 e 43) la possibilità per le minoranze, alla stregua del modello statunitense, di avere giornate a disposizione per interrogare autonomamente i testimoni coinvolti nell'inchiesta.

[119] A suo tempo vi è stata la proposta dell'inchiesta attivata a maggioranza dei 2/3 dei membri di ciascuna Camera, formulata da G. Lombardi (nel Sole 24 ore del 15 agosto 2003), quale accorgimento per neutralizzare usi "distorti" dell'inchiesta da parte della maggioranza (v. in senso adesivo A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p.187). Successivamente, nell'ambito del tentativo di revisione costituzionale di cui al d.l. cost. n.2544 ("Modifiche alla Parte II della Costituzione", pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005), l'art. 21 prevedeva, tra l'altro, l'istituzione delle commissioni d'inchiesta, oltre che in forma monocamerale, anche mediante la

nuova tipologia di legge bicamerale prevista dalla nuova versione dell'articolo 70, terzo comma, legge rinforzata rispetto alla tipologia ordinaria caratterizzata da un monocameralismo temperato.

[120] V.PACE, Il potere d'inchiesta...cit.,p.15 e ss; ID., Art. 82 cost. cit.,p. 322 e ss.

Roberto Borrello è professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche ed internazionali dell'Università degli Studi di Siena. Ha scritto principalmente in materia di Diritto dell'informazione, con particolare riguardo alla disciplina radiotelevisiva e di Diritto di Internet, di disciplina del trattamento dei dati personali, di diritto parlamentare, con particolare riguardo all'inchiesta delle assemblee legislative, di diritto partitico ed elettorale, di disciplina del finanziamento della vita politica, di giustizia costituzionale. È autore di numerose pubblicazioni, tra le quali si ricordano le monografie "Finanziamento della politica e diritto pubblico. Profili di teoria generale e caso francese, Giuffrè, Milano, 1997", "Segreti pubblici e poteri giudiziari delle commissioni d'inchiesta. Profili costituzionalistici" Giuffrè, Milano 2004, "Par condicio e radiotelevisione. I- Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei, Giappichelli, Torino 2007", "La disciplina delle trasmissioni radiotelevisive di rilievo politico in Italia" vol. I Premesse generali e di diritto comparato, Maggioli 2019 (coautore).

COMMENTARIO

PRIMO PIANO