

## Federica Sindici

### *I poteri delle commissioni d'inchiesta ed i diritti dei terzi*

1 - Premessa; 2 - Il fondamento normativo del potere d'inchiesta; 3 - I poteri d'indagine delle commissioni d'inchiesta e le garanzie dei terzi; 4 - Gli sviluppi più recenti in merito ai poteri delle commissioni d'inchiesta; 4.1 - Le norme e la prassi sulle audizioni, le testimonianze ed i confronti; 4.2 - In materia di inopponibilità del segreto di Stato, d'ufficio e professionale; 4.3 - In merito ai provvedimenti incidenti sulle libertà costituzionalmente garantite; 4.4 - Alcuni provvedimenti istruttori: assunzione di sommarie informazioni testimoniali, perizie ed accertamenti tecnici; 5 - In ordine alla sindacabilità degli atti delle commissioni parlamentari d'inchiesta.

#### 1 - *Premessa*

Le recenti esperienze che hanno caratterizzato l'attività delle commissioni parlamentari d'inchiesta offrono lo spunto per alcune riflessioni in ordine al ruolo, alla natura ed ai poteri che le stesse commissioni sono venute assumendo, anche alla luce degli effetti che le decisioni assunte sono in grado di produrre nella sfera giuridica dei terzi.

Nel corso della XIV legislatura, infatti, l'istituto dell'inchiesta parlamentare si è caratterizzato per aver avuto come oggetto prevalente l'approfondimento di fatti ed accadimenti specifici, che, pur connessi a causali di ordine politico o di interesse generale da parte della popolazione, hanno richiesto l'utilizzo di strumenti di accertamento molto simili a quelli utilizzati dalla magistratura.

Il riferimento è, *in primis*, alla Commissione sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 31 luglio 2003 <sup>(1)</sup> e volta ad accertare le cause che hanno portato all'uccisione dei due giornalisti. In tal caso, anche se l'interesse all'accertamento delle causali dell'omicidio involgeva dinamiche di carattere storico-politico, quali le possibili connessioni tra l'omicidio, i traffici illeciti di armi e di rifiuti tossici e l'azione di cooperazione allo sviluppo condotta dallo Stato italiano in Somalia, l'attività richiesta alla Commissione consisteva, tra l'altro, nel verificare la dinamica dei fatti e, quindi, nell'accertare lo svolgersi del fatto, alla stregua di un vero e proprio accertamento giudiziario.

Anche la Commissione bicamerale sull'affare Telekom-Serbia <sup>(2)</sup>, avente

ad oggetto le vicende relative all'acquisto da parte di STET – Società finanziaria telefonica p.a. – e di Telecom Italia del 29 per cento di Telecom-Serbia nonché la Commissione bicamerale sul «*dossier* Mitrokhin» e l'attività di *intelligence* italiana sono state chiamate a svolgere accertamenti tecnico-giuridici propri di un'attività istruttoria-investigativa (3).

Tale caratterizzazione ha riproposto una problematica già da tempo sollevata dalla dottrina e sulla quale si registrano alcune pronunce della giurisprudenza costituzionale e di legittimità e cioè quella della tutela dei terzi di fronte alle decisioni delle commissioni che abbiano incidenza sulle libertà costituzionali garantite.

Da un lato, infatti, le commissioni d'inchiesta sono equiparate, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, all'autorità giudiziaria, potendo procedere alle indagini con gli stessi poteri e le stesse limitazioni; dall'altro, esse sono organi interni a ciascuna Camera, alla quale sola spetta il potere di disporre inchieste su materie di pubblico interesse, e sono, pertanto, assoggettate alla disciplina propria dell'ordinamento parlamentare.

Questa natura bicefala fa sì che la commissione d'inchiesta, se mantiene come fine ultimo quello di acquisire elementi conoscitivi utili su eventi che hanno scosso l'opinione pubblica o necessitano di interventi di riforma, ed in tal senso svolge un'attività conoscitiva e di controllo tipica parlamentare, dall'altra, può servirsi, per raggiungere il fine ultimo, di strumenti esclusivi del potere giudiziario, capaci di creare un *vulnus* nella sfera soggettiva dei terzi, senza che a questo consegua una forma di tutela sulla legittimità delle decisioni assunte.

Questo doppio binario fa sì che le commissioni d'inchiesta rivestano un ruolo particolare nel sistema costituzionale, assumendo su di sé poteri tipici di organi appartenenti a diversi poteri, il legislativo (nella esplicazione della funzione di controllo e di indagine affidata al Parlamento) ed il giudiziario e rappresentando, al tempo stesso, una forma di potere avente incidenza esterna all'ordinamento parlamentare.

Pertanto, risulta interessante approfondire, alla luce dei recenti sviluppi della prassi parlamentare, il fondamento del potere d'inchiesta parlamentare e le diverse forme di estrinsecazione, per poi esaminare, più dettagliatamente, la posizioni dei terzi che entrano in contatto con l'attività della commissione e le forme di tutela ad essi riservate. Queste considerazioni non potranno non tener conto delle peculiarità dell'ordinamento parlamentare e degli atti che da questo promanano.

## 2 - Il fondamento normativo del potere d'inchiesta

La legittimazione giuridica del potere attribuito alle Camere di disporre inchieste trova il proprio fondamento nell'articolo 82 della Costituzione, secondo il quale «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. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria».

Il testo del dettato costituzionale, così come formulato, è il frutto di una serrata discussione in sede di Assemblea costituente in ordine all'opportunità di inserire una disposizione specifica in merito, alcuni ritenendo il potere d'inchiesta implicito nelle funzioni del Parlamento, altri sostenendo che una specifica disposizione costituzionale avrebbe permesso l'istituzione di una commissione d'inchiesta anche a prescindere dall'approvazione di una legge, altrimenti necessaria per l'incidenza esterna dell'attività d'indagine espletata. Si discusse, inoltre, se attribuire ad una minoranza qualificata<sup>(4)</sup> la possibilità di promuovere l'istituzione di una commissione d'inchiesta; tale proposta, originariamente accolta dalla seconda sottocommissione, venne, poi, respinta in Assemblea in quanto si ritenne che la tutela delle minoranze non poteva spingersi fino al punto di creare un turbamento all'azione di Governo.

Le questioni sollevate in sede di approvazione dell'articolo 82 Cost. sono le stesse che hanno poi animato il dibattito dottrinale sulla natura dei poteri delle commissioni d'inchiesta, sui loro poteri e limiti, anche rispetto alla tutela giuridica dei terzi.

Interessante al riguardo risulta il dibattito che si tenne su *Giurisprudenza costituzionale* del 1959<sup>(5)</sup>, al quale parteciparono i più insigni costituzionalisti dell'epoca.

Mentre il Mortati sosteneva che il potere d'inchiesta deve ritenersi implicito, anche in una costituzione rigida, in quanto strumento necessario per l'espletamento della funzione legislativa e di controllo del Parlamento, e che l'articolo 82 era stato inserito solo per permettere a ciascuna Camera di effettuare indagini che implicassero obblighi di fare a carico dei soggetti estranei, prescindendo dall'approvazione di una legge, secondo Esposito la previsione costituzionale si era resa necessaria in quanto fondante un potere esterno delle Camere. Di analogo avviso il Crisafulli, il quale sottolineava come le Camere di norma esercitano poteri che non hanno incidenza esterna; ciò vale anche per l'attività legislativa che diviene operante all'esterno, e, quindi,

vincolante, solo dopo la promulgazione del Capo dello Stato. Pertanto, secondo questi due ultimi giuristi, anche nel caso di istituzione di una commissione d'inchiesta con legge, quest'ultima non potrebbe mai superare i limiti previsti dall'articolo 82 della Costituzione per l'autorità giudiziaria, soprattutto nei casi in cui l'esercizio del potere d'inchiesta tocchi la sfera dei diritti dei terzi.

Diverso il discorso nell'ipotesi in cui le indagini interessino l'agire della pubblica amministrazione e del Governo perché in tal caso la funzione ispettiva si svolgerebbe all'interno dello Stato-apparato e nei confronti di soggetti legati alle Camere da un rapporto di fiducia. Più problematica la configurazione di un'inchiesta sulle modalità di agire della magistratura in quanto secondo i partecipanti al dibattito di allora si rischierebbe di creare un *vulnus* al principio della divisione dei poteri.

L'articolo 82 è stato inserito dai costituenti nel Titolo I, il Parlamento, sezione II, La formazione delle leggi, quasi a voler sottolineare come l'inchiesta parlamentare sia intesa come strumento di approfondimento al fine di meglio legiferare.

Rispetto, però, agli strumenti d'indagine di tipo collaborativo, dei quali si possono avvalere le Camere per approfondire tematiche di pubblico interesse, quali le indagini conoscitive deliberate dalle commissioni di merito, l'inchiesta legittima l'utilizzo di strumenti di tipo ispettivo-coercitivo e per questo necessita di un'apposita legittimazione costituzionale.

Secondo la dottrina prevalente <sup>(6)</sup>, sotto il dettato dell'articolo 82 Cost. sarebbero comprese sia le inchieste legislative, predisposte in vista di un eventuale intervento legislativo, sia le inchieste politiche, istituite allo scopo di operare un sindacato sull'operato del Governo, restando escluse sia le inchieste personali che quelle elettorali disciplinate dagli articoli 64 e 66 della Costituzione.

In realtà, risulta difficile limitare a queste due sole tipologie l'attività d'inchiesta come si è svolta nella prassi, in quanto lo strumento in esame mostra una maggiore duttilità e poliedricità rispetto alle funzioni che è chiamato a svolgere.

Sembra, però, possibile ritenere che quanto più l'oggetto dell'inchiesta è delimitato, tanto più l'attività ad essa riconducibile tende a conseguire una ricostruzione puntuale dei fatti ed eventualmente delle responsabilità penali, avvicinandosi all'esperienza delle inchieste giudiziarie; quando, invece, l'oggetto appare generico, si aprono maggiori possibilità che l'attività d'inchiesta si limiti ad una ricostruzione del fenomeno, anche al fine di trarre

spunto per successivi interventi normativi <sup>(7)</sup>.

L'evoluzione dell'istituto, anche in ragione dei cambiamenti del sistema elettorale e dell'evoluzione della forma di governo verso una logica bipolare di maggioranza ed opposizione, ha fatto emergere un utilizzo in parte diverso delle inchieste parlamentari.

In primo luogo, venuto meno il sistema proporzionale, esse hanno accentuato un aspetto messo in rilievo da una parte della dottrina ma finora considerato marginale; l'essere cioè utilizzate come strumento a disposizione della maggioranza <sup>(8)</sup>. La dottrina aveva, infatti, già da tempo ritenuto che le inchieste non sarebbero riconducibili alla funzione ispettiva del Parlamento, in quanto difficilmente una maggioranza potrebbe deliberare di svolgere un'inchiesta sull'operato del Governo, di cui è emanazione <sup>(9)</sup>. Esse sarebbero, invece, un mezzo di governo a disposizione della maggioranza, costituendo «uno strumento in forza del quale la maggioranza concretizza il proprio indirizzo politico né più né meno di quando approva una legge o svolge attività di controllo» <sup>(10)</sup>.

Le recenti esperienze mostrano al riguardo alcuni spunti interessanti.

Innanzitutto, già nella XIII legislatura, si è determinata una rottura della prassi in base alla quale non veniva, comunque, rifiutata l'istituzione delle inchieste proposte dall'opposizione; il riferimento è allo scontro politico che si è determinato in occasione della discussione sull'istituzione di una Commissione d'inchiesta sul fenomeno Tangentopoli <sup>(11)</sup>.

Nella XIV legislatura, poi, l'utilizzo delle inchieste come strumento di maggioranza si è sensibilmente accentuato, tanto da indurre, in taluni casi, l'opposizione ad abbandonare i lavori delle commissioni <sup>(12)</sup>.

Sembra soprattutto essersi accentuato il ruolo autonomo dell'inchiesta, non più strumento incidentale al fine di meglio legiferare o controllare l'operato del Governo ma mezzo autonomo di conoscenza e di approfondimento di fatti ed eventi che hanno interessato l'opinione pubblica e sui quali non si reputa ancora raggiunto l'accertamento della verità. In altre parole, ed indipendentemente dall'utilizzo politico che è stato fatto delle inchieste, ciò che sembra emergere è la volontà del Parlamento di approfondire un dialogo diretto con la società civile, facendosi interprete di alcune domande di verità provenienti dall'opinione pubblica e tentando, in una logica concorrenziale con la magistratura, di fornire delle risposte di immediato impatto <sup>(13)</sup>.

In tal modo sembra saltare quel passaggio intermedio, che serve da camera di compensazione, che vuole non solo un approfondimento pacato delle questioni da parte delle commissioni, in un regime di riservatezza se non di

segretezza, ma anche un coinvolgimento del *plenum* delle Camere sui fatti oggetto dell'indagine in modo da valutare e semmai far proprie le conclusioni del lavoro svolto (14).

L'evoluzione prospettata sembra, comunque, incidere su quella che costituisce la garanzia primaria dei diritti dei terzi interessati dalle decisioni delle commissioni; e cioè che le decisioni siano assunte con un consenso delle forze politiche presenti in commissione il più ampio possibile.

Se, infatti, come si vedrà in prosieguo, la commissione d'inchiesta, pur avendo i poteri dell'autorità giudiziaria, riveste natura politica e come tale agisce, la previsione costituzionale in base alla quale i componenti della stessa devono essere nominati in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi, fornisce una prima risposta, seppur embrionale, alla tutela del cittadino, in quanto permette che gli esponenti di tutte le parti politiche, considerata la delicatezza dei poteri esercitabili, valutino la necessità e l'imprescindibilità in ordine all'utilizzo di mezzi coercitivi e decidano in quali forme e modi intervenire, al fine di comprimere il meno possibile la sfera individuale di libertà dei cittadini. Ciò in considerazione del fatto che come ebbe a rilevare parte della dottrina (15), gli accertamenti richiesti ad una commissione d'inchiesta, seppur di carattere valutativo, non possono prescindere dal fatto che l'obiettivo è quello di accertare, nei limiti del possibile, la verità sull'accaduto e che, quindi, essa non può essere aliena da principi di terzietà ed imparzialità che caratterizzano l'agire della magistratura.

La Corte costituzionale, nella ormai storica sentenza n. 231 del 1975, chiamata a dirimere un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del rifiuto, opposto dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia, di trasmettere alcuni documenti al tribunale di Milano, ebbe modo di svolgere alcune considerazioni incidentali sulla natura delle commissioni d'inchiesta. In particolare, essa sottolineò «come compito delle commissioni parlamentari d'inchiesta non è di giudicare ma di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere: esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (com'è invece proprio degli atti giurisdizionali) ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione della situazione di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso». Per la Corte l'attività d'inchiesta è riconducibile alla più ampia funzione ispettiva delle Camere, muovendo da

cause politiche ed avendo finalità politiche; non può accertare reati o responsabilità giuridiche perché così facendo invaderebbe il potere attribuito all'autorità giudiziaria. In tal senso la commissione d'inchiesta può avvalersi di mezzi difformi da quelli utilizzati dal potere giudiziario. Infatti, nonostante l'articolo 82 Cost. attribuisca alle commissioni i medesimi poteri e limiti dell'autorità giudiziaria, le stesse restano libere di scegliere modi di azione più duttili ed esenti da formalismi giuridici, potendo far conto sulla spontanea collaborazione dei cittadini. La Corte afferma, così, che le persone interrogate dalle commissioni non depongono come testimoni ma forniscono informazioni, tra le quali possono rientrare anche stati d'animo e convincimenti diffusi, indipendentemente dalla loro fondatezza. Qualora le decisioni o i comportamenti delle commissioni d'inchiesta siano capaci di pregiudicare il diritto di difesa delle parti, occorre valutare se tale diritto, tutelato dall'articolo 24 Cost. ed avente carattere fondamentale, abbia subito semplicemente dei limiti, necessari a contemperare la tutela con quella riguardante altri interessi costituzionalmente rilevanti o, invece, sia stato compreso al punto tale da comprometterne seriamente l'esercizio<sup>(16)</sup>.

Con tale sentenza la Corte ha delineato un doppio binario, collaborativo e coercitivo, che le commissioni possono seguire. Il primo, facente leva sul carattere politico della funzione espletata, rientra nella più generica funzione ispettiva ed ha carattere prevalente. Il secondo, di natura eccezionale, sarebbe esercitabile solo laddove si renda necessario utilizzare un potere coercitivo per acquisire gli elementi di conoscenza necessari. Il carattere finale del lavoro svolto rivestirebbe, comunque, secondo la Corte, natura politica e, pertanto, non sarebbe in grado di incidere sulla sfera giuridica dei terzi.

La sentenza n. 231 del 1975 specificava, inoltre, che le commissioni parlamentari d'inchiesta, sostituendo, secondo quanto previsto dall'articolo 82 Cost., il *plenum* delle Camere, «possono configurarsi come le stesse Camere nell'atto di procedere all'inchiesta e sono libere di organizzare i propri lavori, anche stabilendo il segreto delle attività da esse direttamente svolte e della documentazione risultante dalle indagini esperite».

Con tali considerazioni, svolte poi, più ampiamente, nel testo della sentenza, la Corte riconobbe un'autonomia funzionale alle commissioni d'inchiesta rispetto alle Camere che le istituiscono.

Parte della dottrina ha manifestato da subito alcune perplessità sulla ricostruzione svolta dalla Corte<sup>(17)</sup>.

*In primis*, dubbi venivano espressi sul fatto di ritenere che le commissioni d'inchiesta fossero del tutto autonome rispetto alle Camere. Infatti, se è vero

che la commissione è strumento necessario per condurre l'inchiesta, ciò non significa che le Camere perdano ogni potere in ordine alla stessa. «Le commissioni non solo devono riferire alle Camere circa i risultati dell'inchiesta ma devono rispondere nei loro confronti del modo con il quale esercitano i poteri loro affidati (...) L'articolo 82 Cost., infatti, secondo l'interpretazione più diffusa, disciplina i poteri attribuibili alle commissioni d'inchiesta ma non li attribuisce direttamente: saranno le Camere stesse, nell'atto di istituire una commissione a definirne la portata e l'estensione nei limiti fissati dallo stesso articolo 82». Queste considerazioni si riveleranno estremamente attuali alla luce degli ultimi orientamenti espressi dalla Corte in materia e che saranno analizzati in prosieguo.

Ulteriori perplessità venivano manifestate dalla medesima dottrina in ordine alla ricostruzione elaborata dalla Corte sui poteri delle commissioni d'inchiesta.

Si sottolineava, al riguardo, che l'impostazione delineata dalla Corte era destinata a rendere meno vincolante il parallelismo voluto dall'articolo 82 Cost. e presupporrebbe una divergenza di fini rispetto all'indagine giudiziaria che non trova giustificazione nell'inquadramento complessivo dell'istituto.

Infatti, seppur non si può negare che sussistano finalità politiche sottostanti l'istituzione di un'inchiesta, ciò non deve significare che il Parlamento non sia chiamato ad accertare, con la massima obiettività possibile, fatti e circostanze.

Dall'articolo 82 Cost. dovrebbero discendere, quindi, secondo la tesi prospettata, due conseguenze: la prima è l'applicazione di tutte le garanzie costituzionali e processuali previste per l'ipotesi in cui sia l'autorità giudiziaria a procedere; la seconda è l'osservanza, nello svolgimento dell'inchiesta, dei principi fondamentali che reggono l'attività giurisdizionale, quali il dovere d'imparzialità e di obiettività nell'accertamento dei fatti oggetto dell'inchiesta <sup>(18)</sup>.

Certo è che, con questa sentenza, sulla quale si è poi costruito l'inquadramento giurisprudenziale dell'inchiesta parlamentare, il parallelismo voluto dall'articolo 82 è stato considerato residuale. In secondo luogo, si è forse sottovalutato che, anche ad ammettere la natura politica dell'attività e l'incapacità degli accertamenti svolti di incidere definitivamente su situazioni giuridiche soggettive, resta la circostanza estremamente rilevante che la maggiore capacità coercitiva del potere d'inchiesta si manifesta nelle decisioni assunte nel corso dell'istruttoria, strumentali rispetto alla decisione finale ma capaci di incidere, senza che sia prevista alcuna possibilità di gravame, sui diritti dei cittadini.

Il riferimento è ai mezzi istruttori che le commissioni parlamentari d'inchiesta possono assumere per l'acquisizione degli elementi conoscitivi e che, quanto ai presupposti e agli effetti, sono in tutto equiparati ai mezzi utilizzati dal giudice.

### *3 - I poteri d'indagine delle commissioni d'inchiesta e le garanzie dei terzi*

Occorre ora affrontare più da vicino il rapporto tra i poteri esercitabili dalla commissione ed i diritti dei cittadini; in altre parole è necessario approfondire i limiti che le commissioni d'inchiesta trovano nel loro agire a difesa della sfera di libertà dei terzi.

Il riferimento contenuto nell'articolo 82 Cost. «alle indagini» e agli «esami» che la commissione d'inchiesta può svolgere con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria, ha richiesto uno sforzo di definizione in ordine a questi due riferimenti costituzionali.

In primo luogo ci si è domandati a quale giudice la commissione d'inchiesta possa essere equiparata, ritenendosi, ormai pacificamente, che essa abbia i poteri di qualsiasi autorità giudiziaria <sup>(19)</sup>, quindi, esemplificando, del giudice civile, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti ecc.

Di norma, proprio in ragione dell'incisività dei poteri esercitati, l'attività della commissione d'inchiesta fa riferimento ai poteri del magistrato penale.

Potendo, comunque, esclusivamente raccogliere elementi di indagine, alla commissione manca, secondo la dottrina prevalente <sup>(20)</sup>, il potere di giudicare ed irrogare sanzioni, mentre può esercitare tutti gli strumenti connessi alla fase istruttoria.

In ragione di ciò, si ritiene <sup>(21)</sup>, soprattutto alla luce di quanto previsto dal codice di procedura penale del 1989 e della riforma dell'articolo 111 della Costituzione, che alle commissioni sia inibito disporre la custodia in carcere di alcuno, presupponendo tale atto la sussistenza di esigenze cautelari connesse all'accertamento di responsabilità penali e all'eventuale irrogazione di sanzioni <sup>(22)</sup>.

La commissione può, invece, esperire prove testimoniali, disponendo, se del caso, l'accompagnamento coattivo del testimone, effettuare confronti, disporre perizie, procedere ad ispezioni, portandosi sul luogo per l'esame diretto di alcuni particolari aspetti ambientali, disporre perquisizioni,

sequestri, intercettazioni telefoniche e telematiche, richiedere atti e documenti, disporre della collaborazione della polizia giudiziaria <sup>(23)</sup>.

L'utilizzo di tali strumenti richiede che la commissione garantisca i diritti dei soggetti interessati, come definiti dall'ordinamento processuale italiano. *In primis*, il diritto di difesa di cui all'articolo 24 Cost., in base al quale, soprattutto nel caso di testimonianza che possa pregiudicare la posizione processuale della persona indagata, il soggetto può farsi assistere dal difensore.

Spesso le leggi istitutive ed i regolamenti interni specificano i poteri attribuiti alla commissione d'inchiesta, soprattutto laddove si voglia superare il parallelismo indicato dall'articolo 82 della Costituzione ed attribuire alla stessa poteri di indagine superiori a quelli che l'ordinamento riconosce alla magistratura.

Ciò è avvenuto soprattutto in riferimento alla disciplina inerente l'opponibilità del segreto di Stato, professionale e d'ufficio <sup>(24)</sup>.

Sin dai tempi della Costituente si era posto il problema se le leggi istitutive delle commissioni d'inchiesta potessero superare tale parallelismo, prevedendo l'inopponibilità dei diversi tipi di segreto alle medesime commissioni.

Per quanto riguarda il segreto di Stato ed il segreto d'ufficio, come è stato da più parti rilevato <sup>(25)</sup>, l'inopponibilità potrebbe trovare come propria ragione giustificatrice, nel primo caso, il rapporto fiduciario che lega le Camere al Governo (dall'altro sarebbe abbastanza illogico che il Comitato sui servizi di sicurezza possa ritenere ingiustificata l'apposizione del segreto mentre ciò sarebbe inibito alla commissione d'inchiesta), nel secondo caso, il rapporto che, comunque, lega il titolare dell'ufficio all'amministrazione, ben potendo il Governo liberare il pubblico ufficiale dall'obbligo di mantenere il segreto.

Più delicata si prospetta la questione in ordine all'opponibilità del segreto professionale.

Essa, infatti, involge il rapporto di confidenzialità professionale e morale tra soggetti estranei alla sfera pubblica e, quindi, al circuito di governo; in tal caso il parallelismo di cui all'articolo 82 Cost. diventa insuperabile, fermo restando che, al pari dell'autorità giudiziaria, l'opposizione del segreto può essere ritenuta, comunque, ingiustificata e, quindi, inopponibile.

Il cittadino può, quindi, essere costretto a rivelare un fatto o una circostanza assunta in base alla sua professione, alla stregua di ciò che avviene nell'ambito giudiziario, potendo la commissione ritenere ingiustificata l'opponibilità del segreto.

#### 4 - *Gli sviluppi più recenti in merito ai poteri delle commissioni d'inchiesta*

Merita ora ricordare alcuni sviluppi emersi dalla prassi più recente in merito agli effettivi poteri esercitati dalle commissioni d'inchiesta e ai problemi ad essi connessi.

Le leggi istitutive ed i regolamenti interni delle commissioni parlamentari d'inchiesta istituite nella XIV legislatura <sup>(26)</sup> forniscono un primo quadro di analisi; analogamente importanti risultano le delibere sul regime di divulgazione degli atti e dei documenti.

Le leggi istitutive, di norma, si occupano di definire i compiti delle commissioni, la loro composizione ed organizzazione interna, le disposizioni applicabili in ordine alle audizioni e alle testimonianze, le modalità di richiesta di atti e documenti, nonché i casi di apposizione del segreto sugli stessi atti e documenti.

Dall'analisi degli atti in esame si riscontra una prevalenza di elementi omogenei e qualche elemento di differenza, se non di discordanza, di cui si darà conto.

Rilevanti risultano, inoltre, alcune decisioni assunte in relazione agli strumenti procedurali utilizzati.

Per una maggiore sistematicità, la ricostruzione considererà partitamente le disposizioni ed i casi riguardanti gli esami testimoniali, le audizioni ed i confronti; l'inopponibilità del segreto di Stato, d'ufficio e professionale; l'adozione di provvedimenti istruttori limitativi delle libertà costituzionali; l'assunzione di mezzi istruttori quali le sommarie informazioni testimoniali, le perizie e gli accertamenti tecnici.

##### 4.1 - *Le norme e la prassi sulle audizioni, le testimonianze ed i confronti*

In merito alle audizioni e alle testimonianze si registrano notevoli disomogeneità.

Le leggi istitutive delle Commissioni antimafia e Mitrokhin fanno riferimento alle audizioni a testimonianza, ritenendo applicabili gli articoli 366 e 372 del codice penale <sup>(27)</sup>, mentre le leggi istitutive delle Commissioni sul ciclo dei rifiuti e sull'affare Telekom-Serbia dispongono che per le testimonianze rese davanti alla Commissione occorre riferirsi alle disposizioni degli articoli da 366 a 384 <sup>(28)</sup> del codice penale.

Ancora diverse le dizioni riferite alle Commissioni sull'occultamento dei

fascicoli relativi a crimini nazifascisti e sulla morte di Ilaria Alpi.

Nel primo caso, la legge dispone che per le testimonianze rese davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 371 e da 372 a 384 del codice penale.

Nel secondo caso, la deliberazione istitutiva <sup>(29)</sup> dispone che per le audizioni e le testimonianze davanti alla Commissione valgono le disposizioni degli articoli 366 e 372 del codice penale.

In tal modo l'applicazione delle norme penali in materia di testimonianza è stata ritenuta applicabile anche alle persone convocate nella forma dell'audizione rendendo così vana la distinzione tra i due istituti.

Ciò ha rappresentato una novità rispetto alla prassi parlamentare in base alla quale la testimonianza costituisce strumento connesso all'acquisizione di fatti e notizie circostanziati mentre l'audizione è utilizzata sia nel caso in cui occorre assumere informazioni o opinioni di carattere generale sia nell'ipotesi in cui il soggetto da ascoltare sia un parlamentare, un membro del Governo o un magistrato incaricato di procedimento relativo agli stessi fatti che formano oggetto dell'inchiesta.

I regolamenti interni delle commissioni d'inchiesta, oltre a far propria tale distinzione, specificano, poi, che anche le persone sottoposte ad indagini o imputate in procedimenti penali, ovvero sottoposte all'applicazione di misure di prevenzione sono sentite liberamente ed hanno la facoltà di farsi assistere da un difensore di fiducia.

Interessante, al riguardo, risulta quanto dibattuto nella seduta della Commissione sulla morte di Ilaria Alpi del 25 febbraio 2004.

Convocato nelle forme dell'audizione il magistrato incaricato del procedimento sull'uccisione della giornalista e del suo operatore, il presidente della Commissione lo avvertiva che le dichiarazioni rese sarebbero state considerate come testimonianze, con le relative conseguenze di legge, data l'applicazione, secondo quanto disposto dalla deliberazione istitutiva, dell'articolo 372 del codice penale per qualsiasi tipo di audizione, e salva sempre la possibilità di esprimere valutazioni al di fuori del ruolo di testimone. Il magistrato richiamava, quindi, l'articolo 13, comma 3, del regolamento interno della Commissione, secondo il quale i magistrati incaricati dei procedimenti che formano oggetto dell'inchiesta sono sentiti nelle forme dell'audizione libera. Il presidente replicava affermando che l'articolo 3 della deliberazione istitutiva della Commissione, prevedendo l'applicazione dell'articolo 372 del codice penale anche alle audizioni, rende la differenza tra audizione e testimonianza puramente nominalistica e che il comma del

regolamento interno è da riferirsi all'ipotesi in cui i magistrati siano sentiti su questioni di carattere istituzionale e non già su questioni strettamente processuali. Tuttavia, nella seduta del 4 marzo 2004, la Commissione approvava una proposta di modifica al regolamento interno in modo da rendere conformi le disposizioni ivi contenute alla deliberazione istitutiva.

Sempre in materia di testimonianze, i regolamenti interni prevedono, di norma, che le domande sono rivolte ai testimoni dal presidente o dai singoli componenti della commissione, nell'ordine e nei modi fissati dal presidente stesso, che ne valuta l'ammissibilità <sup>(30)</sup>. Tali disposizioni sono ritenute applicabili anche alle libere audizioni.

Interessanti risultano in proposito alcuni precedenti che hanno interessato l'attività della Commissione Telekom-Serbia.

Nella seduta del 14 gennaio 2004, nell'ambito della discussione ed approvazione di un documento in materia di disciplina delle audizioni libere di persone sottoposte ad indagine o imputate in procedimenti penali, la Commissione concordava sul criterio secondo cui deve considerarsi ammissibile porre alle persone audite domande rispetto alle quali, di volta in volta, la persona stessa possa avvalersi della facoltà di non rispondere.

Nella seduta del 28 gennaio 2004, la Commissione decideva di interrompere un'audizione in corso di svolgimento, deliberando di riconvocare l'audito in qualità di testimone nonché di procedere, nella stessa seduta, ad un eventuale confronto tra lo stesso ed una persona precedentemente ascoltata.

Nella seduta del 5 novembre 2003, il presidente comunicava di aver ricevuto dall'avvocato difensore di una persona convocata in audizione libera una lettera nella quale si riteneva opportuno che l'assistito si astenesse da qualsivoglia dichiarazione fino alla conclusione delle indagini e si avvallesse, pertanto, della facoltà di non rispondere. Il presidente della Commissione riteneva, comunque, necessario che il soggetto assicurasse la sua presenza dinanzi alla Commissione, ferma restando la facoltà di non rispondere. Nella seduta del 12 novembre 2003, la persona interessata, presentatasi davanti alla Commissione accompagnata dai suoi difensori di fiducia, dopo aver confermato i contenuti di una sua intervista ad un settimanale, si avvaleva della facoltà di non rispondere ad ulteriori domande del presidente, il quale, tuttavia, lo invitava a dichiarare, di volta in volta, ad ogni domanda se intendeva avvalersi di tale facoltà. Alcuni membri della Commissione rilevavano l'inopportunità di proseguire l'audizione considerato che, se l'audito si era avvalso della facoltà di non rispondere, era doveroso non

rivolgere ulteriori domande.

Nella seduta del 9 gennaio 2003, un commissario della maggioranza chiedeva che il soggetto convocato in audizione venisse ascoltato come testimone. Il presidente, sottoponendo tale richiesta alla Commissione, precisava che se vi è il consenso unanime, non occorre porre in votazione la richiesta, salvo che non vi sia opposizione a tale trasformazione da parte dell'audito; in tal caso occorrerebbe procedere ad una nuova convocazione. Il presidente rilevava che l'audito avrebbe iniziato, comunque, la propria testimonianza dal momento della trasformazione, senza essere tenuto a ripetere quanto dichiarato in precedenza.

Nella seduta del 22 ottobre 2003, su richiesta di alcuni commissari di convocare una persona come testimone, il dibattito si incentrava sull'applicabilità dell'articolo 13, comma 3, del regolamento interno, secondo il quale le persone sottoposte ad indagini o imputate sono sentite liberamente, visto che il codice di procedura penale, le cui norme si applicano alla Commissione, in quanto compatibili, esclude l'obbligo di testimonianza solo per la persona indagata in procedimento connesso e che la connessione tra le indagini, nel caso di specie, non risultava dimostrata. La persona da ascoltare dichiarava in seduta di non conoscere le ipotesi di reato a lui contestate nel procedimento avviato a suo carico. Il presidente, permanendo il dubbio, disponeva, quindi, che si procedesse nella forma della libera audizione, sottolineando che non spettasse, comunque, all'autorità giudiziaria ma alla stessa Commissione valutare la sussistenza o meno della connessione tra i fatti oggetto dell'inchiesta parlamentare e l'inchiesta giudiziaria a carico dell'audito.

Nella seduta della Commissione sulla morte di Ilaria Alpi del 14 ottobre 2004, convocato un soggetto in audizione, il presidente osservava che, a causa delle pendenze a carico del soggetto audito, si sarebbero applicate le disposizioni del codice di procedura penale che prevedono l'assistenza del difensore. Si riteneva, altresì, applicabile all'audizione l'articolo 197-*bis* del codice di procedura penale. Qualora costui avesse fatto dichiarazioni sulla parte riguardante terze persone, avrebbe assunto la posizione di testimone, con l'obbligo di rispondere e dire la verità; soltanto nel caso in cui la risposta avesse pregiudicato i suoi interessi difensivi si sarebbe potuto avvalere della facoltà di non rispondere. Nella seduta del 20 ottobre 2004 la Commissione procedeva al seguito della stessa audizione e la persona audita si avvaleva ripetutamente della facoltà di non rispondere. In un caso, però, il presidente osservava che, trattandosi di un aspetto che riguarda la responsabilità di terzi, l'audito aveva

l'obbligo di rispondere come testimone; lo invitava, quindi, a consultarsi con il suo avvocato e, su richiesta dello stesso audit, sospendeva brevemente la seduta. Dopo la sospensione, il soggetto audito rispondeva alle domande.

Nella seduta del 16 dicembre 2004 il presidente comunicava di aver disposto l'accompagnamento coattivo nei confronti di una persona che, convocata dalla Commissione come testimone, aveva fatto pervenire un certificato medico a giustificazione della sua intenzione di non intervenire all'esame testimoniale; in tal caso il certificato medico è stato ritenuto insufficiente a motivare un legittimo impedimento.

In merito alle regole procedurali da applicare in tema di confronti, nella seduta del 12 marzo 2003, il presidente della Commissione Telekom-Serbia, introducendo il confronto tra due soggetti già ascoltati come testimoni in due precedenti sedute, provvedeva a puntualizzare la disciplina procedurale applicabile, sulla base dei precedenti e alla luce della disciplina generale stabilita dagli articoli 211 e 212 del codice di procedura penale. Veniva, così, ricordato, in via preliminare, che il confronto è ammesso esclusivamente tra persone già ascoltate dalla commissione, sia nella forma dell'audizione libera, sia nella forma dell'esame testimoniale, quando sia risultato un disaccordo fra le stesse su fatti e circostanze importanti. I soggetti messi a confronto devono essere avvertiti, ad inizio seduta, dell'obbligo di dire tutta la verità e delle responsabilità penali per i testimoni falsi o reticenti. Il presidente della commissione deve, quindi, richiamare le precedenti dichiarazioni dei due soggetti, chiedendo loro se le confermano o le modificano ed invitandoli, ove occorra, alle reciproche contestazioni. Successivamente il presidente è tenuto a dare la parola ai commissari che lo richiedano, invitandoli ad attenersi, nelle domande, esclusivamente ai fatti e alle circostanze oggetto del confronto. Le domande non potranno, pertanto, riguardare circostanze diverse da quelle sulle quali si è registrata una contraddittorietà tra le precedenti dichiarazioni dei due testimoni. Se al termine del confronto permane, a giudizio della commissione, la contraddizione tra le dichiarazioni rese dalle persone ascoltate, ne viene compilato il processo verbale di cui si dà lettura e che, in assenza di obiezioni, s'intende approvato dalla commissione, ai fini della sua trasmissione all'autorità giudiziaria. In alternativa, qualora gli eventuali residui elementi di contraddizione non siano di entità tale da giustificare una denuncia all'autorità giudiziaria e la commissione ritenga di poterli superare procedendo ad ascoltare di nuovo separatamente i testimoni messi a confronto, questi ultimi potrebbero essere riconvocati per distinti esami testimoniali da svolgersi successivamente.

#### 4.2 - *In materia di inopponibilità del segreto di Stato, d'ufficio e professionale*

Quanto all'opponibilità del segreto di Stato, d'ufficio e professionale, si ricorda che nella XIV legislatura, le leggi istitutive delle Commissioni antimafia <sup>(31)</sup> e Mitrokhin <sup>(32)</sup> hanno previsto la non opponibilità del segreto di Stato o di ufficio; per la Commissione Telekom-Serbia <sup>(33)</sup>, il legislatore ha sancito l'applicazione delle disposizioni di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801 in materia di segreto di Stato ed ha previsto la inopponibilità del segreto d'ufficio, professionale e bancario.

Per la Commissione criminazifascisti <sup>(34)</sup> il legislatore ha disposto l'impossibilità di opporre il segreto di Stato, d'ufficio o professionale, mentre per la Commissione sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin si è prevista l'applicazione delle norme vigenti in materia per i segreti di Stato, d'ufficio, professionale e bancario <sup>(35)</sup>.

Nella seduta del 4 giugno 2003 il presidente della Commissione sull'affare Telekom-Serbia ricordava che l'audizione di una persona non aveva potuto aver luogo in quanto la stessa si era avvalsa della facoltà di non rispondere per non incorrere in eventuali violazioni del segreto bancario svizzero penalmente perseguibili. Tale persona aveva, però, suggerito che la Commissione richiedesse all'azienda interessata di fornire il prescritto consenso alla rivelazione di circostanze coperte dal segreto bancario. Avendo l'azienda fornito il prescritto assenso, la Commissione poteva, quindi, procedere ad ascoltare la persona in esame come testimone.

Nella seduta del 1° aprile 2004, la Commissione sulla morte di Ilaria Alpi procedeva all'esame testimoniale di un giornalista, il quale affermava non poter venir meno al segreto giornalistico, rivelando il nome di una sua fonte. Il presidente osservava, quindi, che la Commissione era chiamata a valutare se egli potesse continuare ad avvalersi del segreto giornalistico; nella seduta del 26 luglio 2005 un altro giornalista, ascoltato come testimone, non rispondeva ad alcune domande avvalendosi del segreto professionale; il presidente riteneva che si trattasse di domande per le quali il testimone non potesse avvalersi del segreto giornalistico.

#### 4.3 - *In merito ai provvedimenti incidenti sulle libertà costituzionalmente garantite*

Per quanto riguarda l'adozione di provvedimenti istruttori capaci di limitare le libertà costituzionalmente garantite, i regolamenti interni si limitano

di norma a stabilire la procedura per l'assunzione delle decisioni della commissione. Viene, infatti, previsto che le deliberazioni siano adottate a maggioranza dei presenti, salvo quelle relative all'approvazione delle relazioni, per le quali è richiesta la presenza della maggioranza dei componenti. Pertanto, ogni tipo di deliberazione richiederà il *quorum* prescritto dal regolamento, salvo poi soggiacere alle limitazioni sostanziali previste dal codice penale e di procedura penale in ordine ai singoli provvedimenti.

Interessanti risultano, in proposito, alcune decisioni assunte dalla Commissione sulla morte di Ilaria Alpi

Nella seduta del 23 febbraio 2005, il presidente ricordava come la Commissione fosse stata al centro di alcune polemiche per aver adottato un provvedimento di perquisizione e sequestro nei confronti di un giornalista, essendosi ritenuto da parte di alcuni violata la libertà di stampa garantita dall'articolo 21 della Costituzione. Pur ribadendo la legittimità del provvedimento adottato, il presidente sottoponeva alla Commissione l'opportunità di avviare un approfondimento circa il rapporto tra i poteri ed i limiti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, soprattutto quando l'esercizio dei primi possa incidere sulla libertà personale, di domicilio, di comunicazione e di manifestazione del pensiero dei privati cittadini, i quali non dispongono, in tal caso, di alcuna forma di gravame.

Si riteneva, quindi, opportuno che la Commissione sottoponesse al Presidente della Camera, anche attraverso l'intervento della Giunta per il regolamento, la necessità di approfondire le modalità con le quali devono essere assunti i provvedimenti che maggiormente possono incidere sulla libertà dei cittadini, prevedendo, se del caso, *quorum* di maggioranza più ampi rispetto a quelli ordinari per l'assunzione delle decisioni, in modo da garantire che le stesse non siano strumentali a motivazioni politiche.

In attesa degli approfondimenti richiesti, la Commissione decideva di procedere ad una modifica del proprio regolamento interno. Nella seduta del 3 marzo 2005, la Commissione approvava, quindi, le disposizioni di cui all'articolo 10-*bis* del regolamento, in materia di deliberazioni incidenti sulle libertà costituzionalmente garantite.

Le disposizioni introdotte prevedevano che: la Commissione fosse tenuta a deliberare all'unanimità dei presenti i provvedimenti limitativi della libertà personale, le perquisizioni personali, domiciliari e locali, nonché le intercettazioni telefoniche ed ambientali; i provvedimenti fossero adottati con atto motivato e nei soli casi e modi previsti dalla legge; dovesse, altresì, essere deliberato, all'unanimità dei presenti, il sequestro della stampa nei casi e nei

modi previsti dalla legge e dall'articolo 21 della Costituzione; le deliberazioni in esame venissero adottate previa iscrizione di apposito punto all'ordine del giorno della Commissione; nei casi di necessità ed urgenza, l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, potesse deliberare all'unanimità dei presenti i provvedimenti di specie, convalidati dalla Commissione nelle ventiquattro ore successive.

Si tratta di una prima sistemazione della problematica riguardante la compressione delle libertà individuali ad opera delle commissioni d'inchiesta, in carenza, come si vedrà in prosieguo, di qualsiasi forma di gravame delle decisioni.

La riforma introdotta con l'articolo 10-*bis* del regolamento interno della Commissione Ilaria Alpi ha tentato di fornire una prima, seppur embrionale, risposta ampliando il *quorum* deliberativo richiesto per l'adozione di tali provvedimenti, prevedendo che gli stessi non possano essere assunti se non previa iscrizione di un apposito punto all'ordine del giorno ma soprattutto, sembrando questa la novità più rilevante, introducendo un obbligo di motivazione delle deliberazioni parlamentari che, seppur giustificato dal parallelismo con i poteri della magistratura di cui all'articolo 82 Cost., costituisce, comunque, un *novum* nell'ordinamento parlamentare e può determinare interessanti risvolti rispetto ai recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale sul tema.

Le disposizioni introdotte con l'articolo 10-*bis* hanno fatto emergere un altro aspetto problematico riguardante l'individuazione dell'organo legittimato ad adottare atti istruttori. La disposizione ha attribuito all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, la facoltà di adottare, in casi di necessità ed urgenza, i provvedimenti limitativi delle libertà personali, salvo convalida entro un arco di tempo ristretto da parte della Commissione. Se si riflette che di norma l'ufficio di presidenza è chiamato a predisporre il programma ed il calendario dei lavori nonché a deliberare sulle spese inerenti all'attività delle commissioni, resta difficile giustificare l'attribuzione di siffatto potere, considerato che l'articolo 82 della Costituzione legittima esclusivamente la commissione ad esercitare i poteri propri dell'autorità giudiziaria.

Si ricorda, infine, che nella XV legislatura, le leggi istitutive <sup>(36)</sup> delle Commissioni d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata o mafiosa e sul ciclo dei rifiuti hanno previsto, anche alla luce delle esperienze della pregressa legislatura, che le Commissioni non possano adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma

di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

Si tratta di una novità estremamente rilevante che, a parte i dubbi circa la sua conformità al parallelismo voluto dall'articolo 82 della Costituzione, è indice di un malessere nei confronti dei poteri delle commissioni d'inchiesta così come sono andati svolgendosi nell'esperienza della precedente legislatura. Per la prima volta, inoltre, una legge introduce una limitazione dei poteri parlamentari rispetto a quelli della magistratura. Il testo unificato della proposta di legge istitutiva della Commissione antimafia, come approvato dalla I Commissione in sede referente, prevedeva originariamente che in caso di necessità ed urgenza i provvedimenti limitativi della libertà costituzionalmente garantite potessero essere adottati dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, con il consenso di detti rappresentanti la cui consistenza numerica fosse pari almeno ai quattro quinti dei componenti della Commissione, salvo successiva convalida entro le quarantotto ore successive. La II Commissione giustizia della Camera, chiamata ad esprimere il parere sul testo unificato, rilevando che da una lettura dell'articolo 82 Cost. sembrerebbe derivare che i poteri dell'autorità giudiziaria siano attribuiti esclusivamente alla commissione d'inchiesta nella sua composizione plenaria, chiedeva che venisse individuata una procedura speciale che, pur permettendo l'adozione di provvedimenti in caso di urgenza e necessità, salvaguardasse la competenza esclusiva della Commissione. L'Aula della Camera espungeva, pertanto, tale disposizione, mantenendo la previsione secondo la quale la Commissione adotta le deliberazioni aventi ad oggetto i provvedimenti incidenti sui diritti di libertà costituzionalmente garantiti a maggioranza dei due terzi dei componenti, con atto motivato e nei soli casi e modi previsti dalla legge. Il Senato della Repubblica, esaminato il testo, disponeva in ordine alla soppressione di tale disposizione mentre la Camera, esaminato il provvedimento in seconda lettura, provvedeva a riformulare la disposizione nel senso indicato in precedenza.

#### *4.4 - Alcuni provvedimenti istruttori: assunzione di sommarie informazioni testimoniali, perizie ed accertamenti tecnici*

Perplessità analoghe in ordine all'organo legittimato ad adottare provvedimenti restrittivi sorgono se si pensa che la Commissione sulla morte

di Ilaria Alpi ha sovente deliberato <sup>(37)</sup> di affidare ai consulenti della Commissione, nella loro qualità di magistrati e di ufficiali di polizia giudiziaria, l'acquisizione di sommarie informazioni testimoniali. Tale strumento è stato utilizzato, come è dato leggere nella relazione finale di maggioranza, <sup>(38)</sup> nel caso in cui occorreva riferire su circostanze di dettaglio o approfondire alcuni aspetti di dichiarazioni rese davanti alla Commissione. Nonostante tale strumento sia stato considerato come rientrante nella fase di programmazione dei lavori, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del regolamento interno, risulta estremamente problematico ritenere che la Commissione possa delegare, non tanto ad organi costituiti al suo interno, in quanto in tal caso i partecipanti sono pur sempre membri del Parlamento, ma a consulenti, che seppur provenienti dalla magistratura o dalla polizia giudiziaria, non rivestono nell'ambito dell'inchiesta alcun potere, se non quello meramente esecutivo o di consulenza affidata dalla Commissione.

La Commissione sulla morte di Ilaria Alpi si è, altresì, distinta per aver disposto numerose perizie ed accertamenti tecnici.

Nella seduta del 4 marzo 2004 la Commissione attribuiva una consulenza tecnica medico-legale per verificare la dinamica dell'omicidio; in tale occasione, il presidente formulava i quesiti inerenti l'oggetto della consulenza, specificando che il consulente deve ritenersi, tra l'altro, autorizzato ad eseguire la riesumazione del cadavere della giornalista, ad avvalersi di un esperto balistico e ad ispezionare indumenti ed eventuali oggetti appartenuti alla giornalista, nonché ad ispezionare, ove possibile, l'automezzo al cui interno è stato commesso l'omicidio. Nel corso della seduta alcuni membri della Commissione chiesero se era stato acquisito l'assenso della famiglia Alpi in ordine alla riesumazione del cadavere della figlia e se questo atto dovesse ritenersi assolutamente necessario per accertare i fatti, trattandosi di un accertamento invasivo dell'identità e della memoria della persona interessata <sup>(39)</sup>. Il presidente replicava che la famiglia, informalmente avvertita, aveva richiesto di poter nominare un proprio consulente tecnico alle operazioni di riesumazione e che tale atto, seppur invasivo, risultava imprescindibile per l'accertamento della verità. In ordine all'ispezione dell'autovettura, la Commissione ebbe, poi, modo di acquisire tale mezzo e di disporre su di esso gli accertamenti tecnico-balistici. Tale decisione ha dato vita, come si vedrà successivamente, al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale, avendo la procura di Roma sollevato conflitto nei confronti della Commissione.

5 - *In ordine alla sindacabilità degli atti delle commissioni parlamentari d'inchiesta*

Resta da esaminare il problema riguardante la sindacabilità delle decisioni assunte dalle commissioni parlamentari d'inchiesta.

Sul punto si espressero le sezioni unite penali della Corte di cassazione con sentenza del 12 marzo 1983 <sup>(40)</sup>.

Secondo la Corte tra le «limitazioni» gravanti sulle commissioni d'inchiesta ai sensi dell'articolo 82 Cost. non può essere compreso il sindacato giurisdizionale sugli atti assunti, che atterrebbe non alla natura del potere ma alla successiva fase del controllo sull'esercizio del potere. Di norma, prosegue la Corte, gli atti degli organi parlamentari, in quanto espressione di poteri sovrani, non incontrano alcun limite, non potendo assumere gli interessi dei terzi alcun rilievo; nel caso delle commissioni d'inchiesta, in ragione del parallelismo operato dall'articolo 82 della Costituzione, le decisioni assunte avrebbero rilievo giuridico, al pari degli interessi dei terzi coinvolti. Escluso, però, ogni sindacato giurisdizionale, in ragione del principio della separazione dei poteri, resterebbe la configurabilità di illegittimità degli atti delle commissioni, da far valere in termini di responsabilità penale o civile dei membri delle commissioni.

Tale sentenza, pur nella consapevolezza che gli atti delle commissioni d'inchiesta sono pur sempre atti provenienti da un organo parlamentare e, come tali, alla luce dell'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, sugli *interna corporis acta*, esclusi da ogni sindacato giurisdizionale, incluso quello della Corte costituzionale, non ha voluto chiudere ogni spiraglio in ordine alla tutela dei terzi lesi da un atto della commissione.

In tal senso ha riconosciuto che la stessa Costituzione, avendo assoggettato tali commissioni ai poteri e ai limiti dell'autorità giudiziaria, ha voluto che il loro agire, soprattutto quando esso interessi la sfera giuridica dei terzi estranei al rapporto fiduciario, sia regolato giuridicamente e come tale capace di essere configurato illegittimo.

Perché queste affermazioni non restassero senza effetti, la Cassazione ha ammesso che il terzo possa richiedere il risarcimento del danno per fatti illeciti <sup>(41)</sup>.

Alla luce dell'introduzione nell'ordinamento della legge n. 117 del 1988 <sup>(42)</sup>, in materia di risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati, si potrebbe immaginare l'applicazione delle disposizioni ivi contenute <sup>(43)</sup> ai membri delle commissioni d'inchiesta.

A parte, però, il rilievo che le decisioni assunte dalle commissioni hanno

natura collegiale <sup>(44)</sup>, c'è da chiedersi se il deputato membro della commissione d'inchiesta non sia esente, in ordine alle decisioni assunte, da ogni responsabilità, in ragione del disposto di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, secondo il quale i membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Secondo i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale <sup>(45)</sup> non sembra esservi dubbio che l'espressione di voto, attraverso il quale si dà vita alle deliberazioni collegiali, è atto parlamentare per antonomasia e, come tale è attratto nella sfera di applicazione dell'articolo 68, primo comma, Cost., non necessitando, a differenza delle dichiarazioni espresse fuori dalla sede parlamentare, di un nesso di collegamento con le ordinarie funzioni parlamentari.

Eppure la giurisprudenza costituzionale sull'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, sembra capace di offrire alcuni spunti interessanti in tema di sindacabilità delle decisioni assunte dalle commissioni d'inchiesta.

Con la sentenza n. 1150 del 1988, la Corte costituzionale si pronuncia nel giudizio promosso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione. La Corte afferma nell'occasione che la prerogativa dell'insindacabilità attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di impedire su di essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, purché il potere sia stato esercitato correttamente. Il potere valutativo delle Camere, secondo la Corte, non può considerarsi arbitrario o soggetto esclusivamente ad un principio di *self restraint*. Poiché la Costituzione riconosce i diritti inviolabili dell'uomo come valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, l'esercizio del potere è soggetto a controllo di legittimità attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione.

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale sembra aprire un varco rispetto all'insindacabilità degli *interna corporis* e delle norme regolamentari, da sempre ritenuta, dalla stessa Corte, connaturale alla libertà politica del Parlamento, e, quindi, all'organizzazione costituzionale dei poteri. La Corte, infatti, ammette che le modalità nelle quali viene esercitato un potere possano essere soggetto al suo giudicato di legittimità, facendo valere un vizio *in*

*procedendo* che, altro non è, se non il controllo sui presupposti giuridici dell'agire parlamentare. La Corte concludeva nell'occasione precisando che «se il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da un persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato illegittimo di un potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione. Esso non si configura come *vindicatio potestatis* (in quanto il potere di valutazione del Parlamento non è in astratto contestabile), bensì come contestazione dell'altrui potere in concreto, per vizi del procedimento oppure per omessa valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso».

Tali affermazioni vengono poi meglio precisate con la sentenza n. 379 del 1996.

In questo caso il conflitto di attribuzione tra la Camera ed il tribunale di Roma trae origine dal provvedimento del tribunale che aveva ritenuto non applicabile l'articolo 68, primo comma, Cost. nei confronti di alcuni deputati che, in concorso con parlamentari assenti, si attribuivano falsamente la qualifica e l'identità di altri parlamentari nella partecipazione alla seduta e successivamente partecipavano alle operazioni di voto attestando falsamente la presenza e l'espressione del voto da parte dei due deputati non presenti.

La Corte svolge, in tale occasione, più estesamente il proprio orientamento, ricostruendo preliminarmente il quadro costituzionale nel quale deve essere inquadrato l'istituto delle immunità parlamentari. Nonostante nel tempo si sia affievolita la ragione storica giustificatrice, connessa alla necessità di preservare il Parlamento, espressione della libertà politica, rispetto ai condizionamenti della magistratura, ancora condizionata dal potere esecutivo, le immunità parlamentari non possono essere considerate un privilegio personale in quanto sono poste a tutela dell'autonomia delle istituzioni parlamentari, orientata a sua volta alla protezione di un'area di libertà della rappresentanza politica. Non tutti i comportamenti dei membri delle Camere sono coperti dall'immunità ma solo quelli strettamente funzionali all'esercizio indipendente delle attribuzioni proprie del potere legislativo.

La Corte prosegue cercando di tracciare una linea di confine tra i comportamenti dei membri delle Camere che possono godere dell'immunità e quelli che debbono, invece, essere assoggettati al diritto comune. In tal senso il parametro viene individuato nella tipologia di bene coinvolto nella singola fattispecie. Occorre, allora, vedere se alcuni diritti spettano al parlamentare

come persona o in quanto connesso al suo *status*.

Nel primo caso, le attività poste in essere in violazione dei diritti della persona conservano intatto il loro regime e postulano il sindacato del giudice civile ed anche penale quando la loro tutela sia rafforzata dalla legge con norme incriminative.

L'esercizio del voto in Parlamento viene, invece, considerato, come era presumibile, strettamente collegato allo *status* del parlamentare e come tale capace di trovare la sua esaustiva qualificazione nel diritto parlamentare. Sembra quasi che alla Corte sfugga l'esistenza di un *tertium* genere di atti e comportamenti, interessanti proprio l'agire delle commissioni d'inchiesta. In tal caso l'esercizio del voto, attraverso l'approvazione di una delibera collegiale, risulta capace di incidere su beni che appartengono a terzi e che esulano da una qualificazione esclusiva del diritto parlamentare.

Ma la Corte sembra sviluppare più dettagliatamente il suo pensiero nel momento in cui in conclusione afferma che nel sistema costituzionale è quindi desumibile in maniera immediata e certa il confine tra l'autonomia del Parlamento ed il principio di legalità. «Nel caso in cui il comportamento di un componente di una Camera sia interamente sussumibile, nell'ambito delle norme del diritto parlamentare, il principio di legalità è destinato a cedere di fronte al principio di autonomia delle Camere; nel caso in cui il comportamento esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare, perché coinvolge beni che appartengono ai terzi, deve prevalere lo Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti tutti i beni giuridici e tutti i diritti». Più problematico, ammette la Corte, il caso in alcuni beni morali della persona vengono a collidere con l'insidiabilità dell'opinione espressa del parlamentare che è momento insopprimibile della funzione. In tal caso il modello procedimentale è quello indicato dalla Corte con la sentenza n. 1150 del 1988.

I provvedimenti che incidono sulle libertà costituzionali assunti dalle commissioni d'inchiesta nel corso dell'indagine sembrano essere sussumibili nella categoria di quei comportamenti che, da un lato, sono espressione della funzione e dello *status* del parlamentare che, con l'esercizio del voto in commissione, esplica il mandato politico correlato allo svolgimento dell'inchiesta, dall'altro, sono capaci di incidere sulla sfera giuridica di terzi esterni all'ordinamento parlamentare ed alla sfera di autonomia garantita.

In tal senso può risultare interessante ragionare sul fatto che l'articolo 82 della Costituzione, nel richiamare i poteri e le limitazioni dell'autorità giudiziaria, sembra operare un rinvio ricettizio a tutte le norme

dell'ordinamento civile e penale ad essi relative. In tal senso tali disposizioni potrebbero configurare una sorta di parametro costituzionale interposto all'agire delle commissioni che sarebbe, comunque, indice della volontà del costituente di sottrarre tale ambito alla totale autonomia del Parlamento per assoggettarlo alla sfera del diritto comune.

Da ultimo, la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare, come si è già anticipato nel corso del lavoro, un conflitto di attribuzione tra la procura della Repubblica presso il tribunale di Roma e la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi.

Il conflitto è stato sollevato a seguito del rifiuto espresso dalla Commissione sulla richiesta della magistratura di procedere congiuntamente ad alcuni accertamenti peritali irripetibili sull'autovettura nella quale viaggiavano i due giornalisti al momento della loro uccisione.

La Corte si è espressa con la sentenza n. 241 del 2007 sull'ammissibilità del conflitto.

La decisione nel merito dovrebbe intervenire prossimamente, avendo avuto le parti il termine di sessanta giorni per la presentazione delle memorie difensive.

Queste non erano state presentate in quanto la difesa della Camera dei deputati aveva fatto valere la carenza di legittimazione passiva della Commissione d'inchiesta, sottolineando che essa era cessata dalla sue funzioni prima della notificazione dell'ordinanza della Corte sull'ammissibilità del conflitto, e che, comunque, sarebbe venuto meno l'interesse al ricorso, avendo la Commissione messo a disposizione della magistratura i verbali degli accertamenti già compiuti nonché la stessa autovettura sulla quale erano stati effettuati.

La Corte con la sentenza in esame ha respinto entrambe tali eccezioni, svolgendo alcune osservazioni estremamente interessanti per l'evolversi dell'istituto.

In primo luogo la Corte afferma che «la notifica alla Commissione in persona del suo presidente, presso la Camera dei deputati, può ritenersi validamente effettuata ai fini della rituale instaurazione del contraddittorio, con conseguente prosecuzione del giudizio nei confronti della Camera stessa, della quale la Commissione costituisce diretta emanazione ai sensi dell'articolo 82 Cost.». Ricorda, in proposito, la Corte la sua pregressa giurisprudenza in ordine alla natura ed al ruolo delle commissioni d'inchiesta, concludendo che l'attribuzione alla commissione del potere di svolgimento dell'inchiesta non esclude che titolare della funzione ispettiva siano le Camere nel loro *plenum*,

le quali, pertanto, una volta cessata la commissione, si riappropriano del potere di cui sono titolari. In altre parole, in parte discostandosi dal suo precedente orientamento, volto ad accentuare l'autonomia delle commissioni rispetto alle Camere, la Corte sembra voler ricondurre ad una visione unitaria l'esercizio del potere d'inchiesta, sottolineando come le commissioni siano articolazioni interne alle Camere ed esercitino, in via strumentale, i poteri che, invece, spettano alle Camere stesse. «Pertanto, l'affermazione della difesa della Camera, secondo la quale ogni commissione d'inchiesta rappresenta un «potere a sé stante», che non può essere confuso con la Camera che l'ha istituita, non è condivisibile nella sua assolutezza; quanto meno non postula affatto che, quando la commissione abbia cessato di esistere, non sia possibile elevare o proseguire conflitto per menomazione nei confronti di alcun potere».

La Corte respinge, inoltre, l'eccezione inerente la sopravvenuta carenza di interesse, stante l'ininfluenza, sulla procedibilità del conflitto, anche in ragione della natura non ripetibile degli accertamenti tecnici che sono stati preclusi alla parte ricorrente, di vicende sopravvenute rispetto al momento della sua instaurazione.

Indipendentemente dalla vicenda che ha dato vita al conflitto, estremamente interessante dal punto di vista dei rapporti tra poteri e dell'atteggiamento di «leale collaborazione» che dovrebbe informare i relativi comportamenti <sup>(46)</sup>, foriero di futuri sviluppi sembra poter essere la sottolineatura del rapporto strumentale tra le Camere e le commissioni d'inchiesta in ordine al potere d'inchiesta.

Fino ad oggi, infatti, anche sulla base dell'inquadramento giurisprudenziale definito con la sentenza n. 231 del 1975, le commissioni sono state considerate come organi sostanzialmente autonomi, anche sotto il profilo organizzativo, rispetto all'ordinamento parlamentare ed una qualsivoglia intervento dei Presidenti delle Camere o della Camere stesse è stato considerato inammissibile. Il profilarsi, invece, di un rapporto endorganico tra le Camere e le commissioni schiude alcune possibilità in ordine ad un controllo degli atti e delle decisioni assunte.

Se, infatti, l'inchiesta rientra nella più ampia funzione ispettiva delle Camere, alle decisioni dalla stessa assunte potrebbero essere esteso il controllo che il Presidente della Camera svolge sull'ammissibilità delle mozioni, interpellanze ed interrogazioni, ai sensi dell'articolo 139-*bis* del Regolamento della Camera; tra i parametri di valutazione figura, infatti, quello della tutela della sfera personale, nonché dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle

istituzioni.

Si potrebbe, poi, immaginare una riforma dell'articolo 82 della Costituzione nel senso di prevedere l'istituzione di commissioni d'inchiesta a composizione paritaria maggioranza-opposizione, le quali, sul modello del Comitato per la legislazione, possano consentire di giungere a risultati maggiormente condivisi nell'accertamento dei fatti <sup>(47)</sup>.

Quanto alla possibilità che il terzo sia garantito da un organo terzo ed imparziale circa la corretta applicazione dei poteri da parte delle commissioni d'inchiesta, l'unica strada percorribile sembrerebbe, allo stato attuale, quella del controllo della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

In proposito, proprio riagganciandosi alle distinzioni espresse con le sentenze n. 1150 del 1988 e 379 del 1996, si potrebbe, così, immaginare un controllo indiretto sulle decisioni delle Camere che incidano su beni esterni alla sfera dell'ordinamento parlamentare, quali quelli appartenenti all'individuo interessato da un provvedimento restrittivo delle libertà costituzionali.

Tale soluzione risente, però, del fatto che l'oggetto non è la tutela del terzo ma la definizione della sfera di attribuzione dei poteri dello Stato, sia nella forma di *vindicatio potestatis* che in quella di interferenza o menomazione in concreto del potere.

Anche ad ammettere, infatti, che il singolo dovrebbe prima rivolgersi alla magistratura chiedendo espressamente la tutela in ordine alla situazione giuridica lesa, non risulta facilmente configurabile quale interferenza la magistratura potrebbe far valere se non una generica lesione alla sfera di prerogative riguardanti la tutela dei diritti ed interessi legittimi. In tal senso oggetto precipuo del ricorso diverrebbe l'annullamento della deliberazione mentre esso riveste, secondo costante giurisprudenza, un elemento incidentale rispetto all'*actio finium regundorum* richiesta perché si abbia conflitto di attribuzione.

## Note

- (1) Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 180 del 5 agosto 2003.
- (2) Istituita con legge 21 maggio 2002, n. 99, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 120 del 24 maggio 2002.
- (3) Precedenti esperienze di commissioni d'inchiesta che si sono occupate di fatti connessi a procedimenti giudiziari sono rappresentate dalle Commissioni d'inchiesta sulla mafia, sul disastro del Vajont, sulla strage di via Fani, sul caso Sindona, sulla Federconsorzi.
- (4) Tale questione venne sollevata dal Mortati, relatore nella seconda sottocommissione del progetto inerente il futuro articolo 82, il quale propose di attribuire ad un terzo dei componenti di ciascuna Camera la possibilità di promuovere un'inchiesta.
- (5) V. «Dibattito sulle inchieste parlamentari», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, pp. 596-621.
- (6) FENUCCI F., *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991.
- (7) BUSIA G., «Art. 82», in *Commentario alla Costituzione*, vol. secondo, artt. 55-100, UTET, Torino, 2006.
- (8) RIVOSECCHI G., *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle commissioni d'inchiesta*, Relazione al Seminario di studio «Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione» del 17 marzo 2006 promosso dal Centro di Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli e dal Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto costituzionale europeo dell'Università degli Studi di Teramo, in corso di pubblicazione Luiss University Presscorso.
- (9) Si tratta dei noti contributi di A. Pace contenuti in «Art. 82», in *Comm. Cost.*, a cura di G. Branca, artt. 76 - 82, II, Zanichelli, Bologna, 1979; «Inchiesta parlamentare», in *Enciclopedia del Diritto*, XX, Milano, 1970; nonché «Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza» in *Il parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura* (Atti del Convegno presso la Camera dei deputati, Roma 20, 21 e 22 ottobre 1978), Milano, 1979.
- (10) PACE A., «Art.82», *op. cit.*.
- (11) Al riguardo vedi LIPPOLIS V., «Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari nell'età repubblicana», in *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001. In merito alla natura ed ai poteri della Commissione d'inchiesta in oggetto vedi SILVESTRI G., «Commissione d'inchiesta su "Tangentopoli": considerazioni ingenuie di un costituzionalista», in *Quaderni costituzionali*, 2000, fasc. 1, p. 121 e ss.
- (12) Il riferimento è alle vicende che hanno interessato la conduzione dell'inchiesta Telekom-Serbia ed in particolare, alla seduta del 14 gennaio 2004, nella quale i gruppi di opposizione hanno abbandonato i lavori per protestare contro gli spazi ridotti loro riservati ed, in particolare, a seguito del mancato accoglimento delle richieste di audizioni da loro presentate.
- (13) Ricorda il dibattito dottrinale tra i sostenitori del fondamento autonomo del potere d'inchiesta ed i sostenitori della natura strumentale alle tradizionali funzioni parlamentari, BORRELLO R., «Alcune riflessioni di carattere teorico e comparatistico sulle inchieste parlamentari», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 858 e ss.
- (14) È pur vero che la prassi ormai da numerosi anni vede le commissioni d'inchiesta approvare il documento conclusivo senza che a ciò segua un dibattito in Assemblea.
- (15) COSTANZO P., SORRENTINO F., «Inchiesta parlamentare e conflitto tra poteri», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale* n. 35/1977.

(16) Nel caso di specie, il conflitto era stato sollevato dalla magistratura su istanza degli imputati che chiedevano, ai fini dell'esercizio del diritto di difesa, l'acquisizione agli atti di documenti in possesso della Commissione antimafia. La Corte costituzionale ritenne in quella occasione che il diritto di difesa non poteva ritenersi compromesso in quanto la Commissione d'inchiesta aveva indicato alle autorità richiedenti le fonti delle notizie raccolte in modo che le stesse autorità potessero svolgere in materia propri accertamenti.

(17) COSTANZO P., SORRENTINO F., «Inchiesta parlamentare e conflitto tra poteri», in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, op. cit.

(18) COSTANZO P., SORRENTINO F., op. cit.

(19) In tal senso PACE A., «Art. 82», *Comm. Branca*, cit., MANZELLA A., *Il Parlamento*, II ed. Bologna, Il Mulino, 2003.

(20) FENUCCI F., *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, op. cit.

(21) In tal senso CERASE M., «Inchiesta parlamentare (Dir. cost.)», in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. IV, Giuffrè, 2006; MORETTI R., in AA.VV., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005; SILVESTRI G., «Considerazioni sui poteri e i limiti delle Commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Il politico*, 1970, pp. 538-588.

(22) Si ricorda, invece, 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. Per una ricostruzione di tale evento si può vedere DE LEONE U., «Commissioni parlamentari di inchiesta e arresto provvisorio», in *Temi romana*, n. 3-4/1982, p. 445 e ss.

(23) La dottrina si è per molto tempo interrogata sulla possibilità per la commissione di disporre della polizia giudiziaria. Per alcuni ciò non sarebbe possibile, la maggior parte della dottrina attuale è invece orientata a riconoscere tale potere, anche in ragione della prassi che registra un utilizzo in tal senso.

(24) L'articolo 256 c.p.p. prevede che le persone indicate negli artt. 200 e 201 (ministri di confessioni religiose, gli avvocati, i procuratori legali, i consulenti tecnici, i notai, i medici, i chirurghi, i farmacisti, le ostetriche e ogni altro esercente la professione sanitaria, gli esercenti altri uffici o professioni ai quali la legge riconosce la facoltà di astenersi dal deporre determinata dal segreto professionale, nonché i pubblici ufficiali e gli incaricati di pubblico servizio) devono consegnare all'autorità giudiziaria gli atti e documenti di cui ne faccia richiesta e ogni altra cosa in loro possesso per ragioni dell'ufficio, salvo che dichiarino per iscritto che si tratta di segreto di Stato, d'ufficio o professionale. Quando la dichiarazione concerne un segreto d'ufficio o professionale, l'autorità giudiziaria, se ha motivo di dubitare della fondatezza e ritiene di non poter procedere senza aver acquisito gli atti richiesti, provvede agli accertamenti necessari, e, se del caso, ne dispone il sequestro. Quando invece viene opposto il segreto di Stato, l'autorità giudiziaria è tenuta ad informarne il Presidente del Consiglio, chiedendo che sia data conferma. Qualora il segreto viene confermato, il giudice dichiara il non luogo a procedere; nel caso in cui la Presidenza del Consiglio non abbia confermato entro sessanta giorni l'opponibilità, il giudice può disporre il sequestro. Il Comitato parlamentare sui servizi di sicurezza, se ritiene infondata l'opposizione al segreto, votando a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ne riferisce a ciascuna Camera per le conseguenti valutazioni politiche (legge 24 ottobre 1977, n. 801, in materia di «Istruzione e coordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato»).

(25) FENUCCI F., op. cit.

(26) Il riferimento è alla Commissione d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, istituita con legge 19 ottobre 2001, n. 386, alla Commissione d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399, alla Commissione d'inchiesta concernente il «dossier Mitrokhin» e l'attività di *intelligence* italiana, istituita con legge 7 maggio 2002, n. 90, alla Commissione d'inchiesta sull'affare Telekom-Serbia,

istituita con legge 21 maggio 2002 n. 99, alla Commissione d'inchiesta sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti, istituita con legge 15 maggio 2003, n. 107, nonché alla Commissione d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 31 luglio 2003.

(27) L'articolo 366 del c. p., intitolato rifiuto di uffici legalmente dovuti, prevede che chiunque, nominato dall'autorità giudiziaria perito, interprete o custode di cose sottoposte a sequestro dal giudice penale, ottiene con mezzi fraudolenti l'esenzione dall'obbligo di comparire o di prestare il suo ufficio, è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da 30 a 516 euro. Le stesse pene si applicano a chi, chiamato dinanzi all'autorità giudiziaria per adempiere ad alcuna delle predette funzioni, rifiuta di dare le proprie generalità ovvero di prestare il giuramento richiesto, ovvero di assumere o adempiere le funzioni medesime. Le disposizioni precedenti si applicano alla persona chiamata a deporre dinanzi all'autorità giudiziaria e ad ogni altra persona chiamata ad esercitare una funzione giudiziaria. Se il colpevole è un perito o un interprete, la condanna importa l'interdizione dalla professione o dall'arte. L'articolo 372 del c. p., intitolato falsa testimonianza, prevede che chiunque, deponendo come testimone innanzi all'autorità giudiziaria, afferma il falso o nega il vero, ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali è interrogato, è punito con la reclusione da due a sei anni.

(28) Tali articoli riguardano: 366 (rifiuto di uffici legalmente dovuti), 367 (simulazione di reato), 368 (calunnia), 369 (autocalunnia), 370 (simulazione o calunnia per un fatto costituente contravvenzione), 371 (falso giuramento), 372 (falsa testimonianza), 373 (falsa perizia o interpretazione), 374 (frode processuale), 375 (circostanze aggravanti), 376 (ritrattazione), 377 (intralcio alla giustizia), 378 (favoreggiamento personale), 379 (favoreggiamento reale), 380 (patrocinio o consulenza infedele), 381 (altre infedeltà del patrocinatore o del consulente tecnico), 382 (millantato credito del patrocinatore), 383 (interdizione dai pubblici uffici) e 384 (casi di non punibilità).

(29) Cfr. art. 3, comma 1, della deliberazione istitutiva.

(30) I regolamenti interni delle Commissioni sul ciclo dei rifiuti e sul caso Telekom-Serbia della XIV legislatura prevedevano, inoltre, che, nel caso in cui la commissione lo deliberi, le domande potranno avere ad oggetto solo i fatti preventivamente esaminati in capitoli separati ed eventualmente comunicati a ciascun testimone al momento della sua convocazione. Anche in questo caso, tuttavia, il presidente della commissione può decidere che siano rivolte ai testimoni domande utili a chiarire i fatti enunciati.

(31) Art. 3, c. 2, della legge 19 ottobre 2001, n. 386, recante «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa».

(32) Art. 3, c. 2, della legge 7 maggio 2002, n. 90, recante «Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta concernente il "dossier Mitrokhin" e l'attività di *intelligence* italiana».

(33) Art. 3, c. 4, della legge 21 maggio 2002, n. 99, recante «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'affare Telekom-Serbia».

(34) Art. 3, c. 3, della legge 15 maggio 2003, n. 107, recante «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause dell'occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti».

(35) Art. 3, c. 2, della deliberazione 31 luglio 2003 della Camera dei deputati, recante «Istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin».

(36) Rispettivamente la legge 27 ottobre 2006, n. 277, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 261 del 9 novembre 2006 e la legge 20 ottobre 2006, n. 271, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 256 del 3 novembre 2006.

(37) Sedute del 15 e 21 settembre 2004, del 5 febbraio, del 5 maggio, del 31 maggio, del 28 luglio e del 7 dicembre 2005.

(38) CAMERA DEI DEPUTATI, *Relazione della Commissione parlamentare sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin*, XIV leg., doc. XXII-bis, n.1.

(39) Ricostruisce tale vicenda in maniera particolarmente critica BORRELLO R., «Il caso Alpi-

Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica», in *Giur. Cost.* n. 3, 2006.

(40) Sentenza depositata il successivo 20 febbraio 1984, su *Foro italiano*, 1984, II, p. 209 e ss. La vicenda traeva origine da una decisione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 del 6 ottobre 1982 che aveva stabilito che non spettasse al giudice penale in funzione di tribunale della libertà il riesame del provvedimento di sequestro di documenti disposto dalla Commissione presso il Grande Oriente d'Italia in data 23 settembre 1982, rifiutando, quindi, di trasmettere al giudice la richiesta di riesame.

(41) Il riferimento è all'articolo 2043 del codice civile secondo il quale qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.

(42) Pubblicata nella *Gazz. Uff.* 15 aprile 1988, n. 88.

(43) In particolare, l'articolo 1 prevede che le disposizioni si applicano a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e speciali, che esercitano l'attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipino all'esercizio della funzione giudiziaria. L'articolo 2 prevede che chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali che derivino da privazione della libertà personale.

(44) In tal senso, però, la legge n. 117 del 1988 include tra i magistrati soggetti alla disciplina anche coloro che esercitano le proprie funzioni in organi collegiali.

(45) Sulle prerogative parlamentari vedi LONG G., «Art. 68», in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1986; LA SORELLA G., POSTERARO F., «Prerogative parlamentari», in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1999, vol. XXIV; da ultimo, CERASE M., «Commento all'art. 68», in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto e Olivetti, UTET, Vol. II, 2006, nonché «In tema di insindacabilità parlamentare ai sensi dell'art. 68, comma 1, Cost.», in *Cassazione penale XLVII*, gennaio 2007, n. 1.

(46) Per una ricostruzione della vicenda si veda BORRELLO R., «Il caso Alpi-Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica», in *Giur. Cost.* n. 3, 2006.

(47) In tal senso RIZZONI G., «La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni d'inchiesta?», in *Quaderni costituzionali*, giugno 2004.