



LE COMMISSIONI DI INCHIESTA PARLAMENTARI E I RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

Le Commissioni d'inchiesta parlamentare sono disciplinate all'art. 82 della Carta Costituzionale, prevedendo che ciascuna camera può disporre delle inchieste su materie di pubblico interesse. Punto critico sono i liti di tali Commissioni, soprattutto perchè i propri poteri vengono equiparati a quelli dell'autorità giudiziaria. Non poche volte la Corte Costituzionale è dovuta intervenire per ricordare il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato in quanto spesso si sono creati conflitti dettati dal segreto funzionale che apponevano le Commissioni sulle proprie inchieste.

di Donato Giancarlo Cirillo, Francesco Lamonea

IUS/08 - DIRITTO COSTITUZIONALE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Pubblicato, Mercoledì 21 Maggio 2025



Abstract ENG

Parliamentary committees of inquiry are regulated by Article 82 of the Constitution, which provides that each Chamber may order inquiries into matters of public interest. A critical point of contention concerns the limits of such Committees, particularly insofar as their powers are equated with those of the judicial authority. The Constitutional Court has intervened on multiple occasions to reiterate the principle of loyal cooperation among the branches of the State, as tensions have frequently arisen due to the functional secrecy invoked by the Committees in the conduct of their inquiries.

Sommario: 1. Premessa; 2. L'art. 82 della Costituzione il potere di inchiesta parlamentare: natura e funzioni; 3. I limiti delle Commissioni d'inchiesta parlamentari e il rapporto con l'autorità giudiziaria; 4. Conclusioni.

1. Premessa

Il potere d'inchiesta rappresenta uno degli strumenti riconosciuti costituzionalmente alle Camere al fine di poter esercitare la propria funzione conoscitiva e ispettiva. Tale strumento permette all'assemblea parlamentare di svolgere una doppia funzione: una volta ad assicurare una vera e piena cognizione dei fenomeni sociali che dovranno poi essere regolati, l'altra finalizzata ad esaminare come l'esecutivo svolge la propria attività e come la si può indirizzare.

Il potere d'inchiesta è dotato di mezzi coercitivi che lo rendono il più penetrante tra gli strumenti di conoscenza e di ispezione con cui il Parlamento può svolgere indagini. Tale potere viene esercitato attraverso le commissioni parlamentari di inchiesta che svolgono un controllo sul potere esecutivo per garantire la trasparenza e la buona amministrazione nella P.A..

Le Commissioni parlamentari d'inchiesta sono organi temporanei con un'importanza fondamentale in una democrazia moderna, in quanto consentono al Parlamento di investigare su questioni di rilevante interesse pubblico, senza interferire con il potere giudiziario o con la separazione dei poteri. Infatti la loro funzione principale è quella di fare luce su fenomeni o comportamenti che potrebbero avere implicazioni per la sicurezza, la giustizia o il benessere della collettività, senza esercitare un potere giurisdizionale, emettendo sentenze o imponendo sanzioni, ma nelle loro relazioni conclusive si limitano a evidenziare l'esigenza di interventi regolatori.

In generale, sono concepite per esercitare un controllo politico, piuttosto che legale, su questioni che riguardano l'azione governativa e l'amministrazione pubblica.

2. L'art. 82 della Costituzione il potere di inchiesta parlamentare: natura e funzioni

La disciplina a livello costituzionale delle Commissioni di inchiesta parlamentari è prevista dall'art. 82: "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo, la Camera 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 giudiziari

Studiosi del diritto hanno posto l'attenzione sulla natura di tale istituto: un orientamento ha riconosciuto la natura strumentale^[1] di tale potere in quanto connesso alle funzioni legislative che spettano alle assemblee^[2]; diverso orientamento, invece, ha sostenuto che il potere di inchiesta sia una mera espressione della funzione conoscitiva del Parlamento^[3] svincolata dal punto di vista funzionale dall'attività legislativa.

I poteri che vengono attribuiti alle Commissioni fanno riferimento soltanto all'oggetto d'inchiesta, e in ragione di tale legame strumentale sono previsti anche i tempi dell'attività, di norma questi non superano la durata della legislazione^[4].

Le disposizioni a livello regolamentare sono esigue, infatti l'intera disciplina è contenuta artt. 162 e 163 del regolamento del Senato e degli artt. 140, 141 e 142 del regolamento della Camera. Riguardo per l'istituzione si segue l'iter previsto per un'ordinaria proposta di legge tenendo presente la proporzionalità dei gruppi, le cui Commissioni bicamerali sono composte da almeno 40 membri.

L'oggetto dell'inchiesta è "qualsiasi materia di pubblico interesse", questo comporta molta discrezionalità nel definire i limiti dell'attività d'inchiesta, tale elasticità di contenuti ha portato le stesse Commissioni a prevedere l'esclusione dai loro lavori quegli ambiti ascrivibili al Presidente della Repubblica e alla Corte Costituzionale.

Scaduto il termine previsto dalla legge istitutiva della Commissione, questa non può realizzare ulteriori indagini e deve relazionare alla Camera che l'ha istituita oppure ad entrambe le camere, illustrando le proprie valutazioni sul lavoro svolto. Dopo la relazione finale non sono previste né discussioni né una votazione da parte delle Camere, ciò secondo certa dottrina vanifica il lavoro svolto perché così non vengono forniti indirizzi precisi sulle questioni trattate nell'inchiesta al Governo.

Un certo orientamento dottrinale ha sottolineato come la prassi applicativa delle Commissioni di inchiesta parlamentare ha fatto emergere una problematica capace di distorcere la natura dell'istituto, l'utilizzo politico di tale potere da parte della maggioranza.

Tale tesi rimprovera l'utilizzo del potere d'inchiesta parlamentare come uno strumento di governo della maggioranza, prassi che trova non poche conferme nella Seconda Repubblica^[5].

Il riferimento è a quei casi in cui le inchieste parlamentari sono state utilizzate per delegittimare l'attività inquirente della magistratura al fine di giustificare l'utilizzo dei poteri propri dell'autorità giudiziaria da parte delle Commissioni parlamentari d'inchiesta, da cui poi sono seguiti conflitti tra poteri^[6]. Le Commissioni d'inchiesta sono state utilizzate non con la finalità di portare avanti indagini su materie di pubblico interesse, ma come strumento di accertamento di responsabilità politiche personali, con il fine ultimo di colpire gli avversari politici^[7].

Fu proposto come rimedio, l'introduzione di strumenti idonei a permettere l'utilizzo di tale istituto anche alla minoranza, rimedio teorizzato da Weber^[8] e Mortati^[9].

Tuttavia, si è ribattuto a tali proposte che anche queste forme di tutela non sono prive di inconvenienti, dato che potrebbe esserci il rischio che la minoranza ad utilizzi, allo stesso modo, l'inchiesta in via strumentale senza valorizzarne la funzione^[10].

Altre proposte sono relative all'innalzamento del quorum deliberativo dell'inchiesta parlamentare, oppure prevedere delle Commissioni a composizione paritaria tra maggioranza e opposizione^[11], alternando le presidenze.

3. I limiti delle Commissioni di inchiesta parlamentari e il rapporto con l'autorità giudiziaria

Il problema principale di natura costituzionale relativo all'istituto delle Commissioni parlamentari d'inchiesta è l'esercizio di funzioni giurisdizionali, problematica è l'individuazione dei limiti a cui sono sottoposte le Commissioni nell'operato concreto, soprattutto con riferimento agli organi costituzionali dell'autorità giudiziaria, dal momento che c'è sempre più interferenza tra indagini giudiziarie e inchieste parlamentari^[12].

Il richiamo attuale all'autorità giudiziari fatto dall'art.82, con esplicito riferimento al fatto che le Commissioni d'inchiesta hanno i medesimi poteri e limitazioni, fu votato a maggioranza dopo che Einaudi fece notare che non essendoci un'apposita disciplina sul potere d'inchiesta in Costituzione, la legge spesso aveva attribuito anche poteri maggiori rispetto a quelli che hanno le autorità giudiziarie^[13], dove il riferimento a tali autorità è tanto al giudice civile che penale che amministrativo^[14].

Tali critiche si riferivano alla fase di indagine e alle regole procedurali, dato che il parallelismo tra autorità giudiziaria e Commissioni d'inchiesta parlamentare non può riferirsi anche alle conseguenze sulla libertà personale e alle conseguenze processuali per i soggetti coinvolti, vista la natura, l'ambito e l'efficacia diversa tra poteri e istituti.

Lo stesso discorso vale per la raccolta di prove, il lavoro d'inchiesta non è finalizzato alla loro raccolta ma si cercano elementi conoscitivi che vengono valutati come strumenti per una valutazione politica^[15].

Le commissioni possono ricorrere a molti mezzi di prova previsti dal codice di procedura penale, quello maggiormente utilizzato è la testimonianza, prevedendo forme particolari di essa, ad esempio l'audizione pubblica.

Spesso autorità giudiziaria e Commissioni d'inchiesta hanno operato parallelamente e nonostante il dovere di evitare contaminazioni, si sono invece verificati casi di tentata acquisizione in sede processuale di informazioni che si erano ricavate tramite audizioni dinanzi la Commissione d'inchiesta.

Al fine di risolvere tali problemi è intervenuta la Corte Costituzionale che non solo ha risolto casi concreti ma ha anche posto in essere i fondamentali principi a cui debbono attenersi i poteri nello svolgere il loro lavoro.

La Corte Costituzionale ha rigettato la teoria derogatoria, sostenuta dalla dottrina, che prevedeva una legittima espansione dell'aria di inchiesta parlamentare in ragione dell'atto utilizzato per l'istituzione della Commissione.

I limiti funzionali fanno riferimento maggiormente al problema del rapporto con il potere giudiziario, questo soprattutto perché dalla XIV legislatura si è registrato un'espansione dell'aria di inchiesta.

La stessa Corte Costituzionale ha statuito che compito delle Commissioni d'inchiesta è non quello di giudicare ma di raccogliere notizie utili alle funzioni delle due Camere,

potendo in questo modo delineare la propria linea di condotta, ovvero promuovendo misure legislative oppure invitando il Governo ad adottare i provvedimenti del caso^[16].

La stessa pronuncia dà adito al fatto che lì dove non vi siano resoconti sommari, derogando al principio generale di pubblicità dei lavori parlamentari, tutti gli atti della Commissione sono riservati, definendo la Consulta tale segretezza come segreto funzionale^[17].

La sentenza è andata a risolvere nello specifico il conflitto di attribuzione creatosi con l'ordinanza del Tribunale di Torino e Milano nei confronti della Commissione parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della mafia; la Commissione aveva posto il segreto funzionale rifiutando di trasmettere atti e documenti. La Corte chiarisce la diversità di fini, invitando anche alla collaborazione, ma sottolinea anche che il segreto che la Commissione oppone non è paragonabile a quello previsto dal codice di procedura penale.

In un solo caso la Corte Costituzionale ha espressamente previsto il coordinamento tra autorità giudiziarie e Commissione d'inchiesta, andando anche a scongiurare che le Commissioni allargassero sempre più le proprie competenze su accertamenti tecnici irripetibili. Il riferimento è al conflitto che fu presentato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma contro la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, fu dichiarato ammissibile con ordinanza n. 73 del 2006.

Alla base del conflitto c'era lo svolgimento di accertamenti tecnici congiunti sull'autovettura sulla quale vennero probabilmente uccisi Alpi e Hrovatin il 20 marzo 1994 a Mogadiscio; la Corte Costituzionale con sentenza n. 26 del 2008 ha affermato il rispetto necessario del principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, considerando la natura della irripetibilità degli accertamenti.

4. Confronto con altri modelli

Da un breve confronto con altri paesi europei si evince in primo luogo la mancanza, nell'ordinamento italiano, di una disciplina organica di riferimento che preveda chiaramente poteri e limiti delle Commissioni d'inchiesta^[18], in secondo luogo una diversità di poteri di indagine.

In Francia, Germania e Regno Unito i poteri di indagine riconosciuti alle Commissioni di inchiesta sono molto ampi: le commissioni hanno poteri coercitivi e possono, quindi, convocare testimoni e ottenere documenti, emettendo sanzioni contro chi si rifiuta di collaborare.

Comune a tutti gli ordinamenti è la mancanza di poteri coercitivi o sanzionatori diretti, dato che le commissioni di inchiesta non hanno potere di emettere sentenze. I loro rapporti finali sono intesi come raccomandazioni e strumenti utili all'aggiornamento di norme e policy.

Negli Stati Uniti, le commissioni di inchiesta parlamentari sono uno degli strumenti più potenti a disposizione del Congresso per indagare su una molteplicità questioni, dall'abuso di potere alla corruzione, alla trasparenza delle azioni del governo. Le commissioni d'inchiesta negli Stati Uniti non sono esplicitamente previste dalla Costituzione degli Stati Uniti, ma derivano dal potere investigativo implicito che il Congresso esercita nell'ambito dei suoi doveri legislativi.

Rispetto ai modelli europei negli Usa esiste una differenza tra Commissioni permanenti che sono istituite con scopi continui e di lunga durata, con competenze in specifici settori, esemplari sono la Commissione per i Servizi Armati (Armed Services Committee) o la Commissione per le Finanze (Finance Committee) e le Commissioni temporanee istituite per investigare su singole questioni e con una durata limitata nel tempo. Queste commissioni possono essere create su iniziativa del Congresso, di un singolo membro, o attraverso una risoluzione. Spesso hanno l'incarico di investigare su eventi straordinari o scandali.

Importante è il ruolo che le commissioni possono rivestire nel processo di impeachment, poiché, sebbene anche in America le commissioni non possano emettere sentenze, e la formulazione di accuse contro il Presidente, i membri del governo o altre figure pubbliche siano di competenza del Congresso, il processo di investigazione che porta all'impeachment è spesso guidato da commissioni di inchiesta.

5. Conclusioni

Le Commissioni d'inchiesta parlamentare attualmente in Italia godono di notevole attualità avendo anche un rilievo costituzionale significativo; dopo un periodo di stasi si è assistito nella X legislatura ad uno sblocco, per non parlare nella XIV legislazione, dati che vedono un crescere sempre maggiore dell'istituzione di queste Commissioni.

Note e riferimenti bibliografici

- [1] F. FENUCCI, I limiti dell'inchiesta parlamentare, Milano, 1999, 22 ss.; A. PACE, Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative, Milano, 1973.
- [2] R. BORRELLO, Segreti pubblici e poteri giudiziari delle commissioni d'inchiesta: profili costituzionalistici, Milano, 2003, 46.
- [3] C. CHIMENTI, Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, Milano, 1974, 106 ss.; G. SILVESTRI, Considerazioni sui poteri ed i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta, in *Il Politico*, 1970, 544 ss.
- [4] Ci fu il caso della Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia che si prolungò per quattro legislature, fu istituita con l. 20 dicembre 1962, n. 17820 e si concluse nel 1976.
- [5] C. CHIMENTI, Addio Prima Repubblica. Lineamenti della forma di governo italiano nell'esperienza di undici legislazioni, Torino, 1995.
- [6] Si veda le Commissioni d'inchiesta parlamentari relative alla morte di Ilaria Alpi e Milan Hrovatin.
- [7] A. MANZELLA, Il Parlamento, Bologna, 2003, 186 ss.
- [8] A. PACE, op.cit., 124 ss.
- [9] R. BORRELLO, Razionalizzazione del potere d'inchiesta parlamentare e forma di governo nel pensiero di Costantino Mortati, Milano, 2007, 205 ss.
- [10] G. RIZZONI, La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni d'inchiesta?, in *Quad. Cost.*, 2004, 622 ss.
- [11] G. RIVOSECCHI, I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei Deputati, in *Il Parlamento del Bipolarismo: un decennio di riforma dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, 2008, 235.
- [12] R. BORRELLO, Il cvaso Alpi Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica, in *Giur. Cost.*, 2006, 2653.
- [13] A. TESAURO, Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1958, 515 ss.
- [14] V. DI CIOLO, L. CIAURRO, Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Milano, 2013, 611.
- [15] R. DICKMANN, Profili costituzionali dell'inchiesta parlamentare, in *Diritto e società*, 2007, 494.
- [16] Sul punto, Saent. CAorte Cost. n. 231 del 1975.
- [17] M. MKIDIRI, Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario, Padova, 1999, 406.
- [18] R. DICKMANN, Trattati comuni e profili originali della funzione parlamentare d'inchiesta nel diritto comparato, in *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Studi di Federalismi.it, Napoli, 2009, 177 ss.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11030>