

# Le Commissioni parlamentari d'inchiesta dopo la riforma costituzionale\*

di Eleonora Bardazzi \*\*  
(9 novembre 2016)

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. Natura e funzioni del potere d'inchiesta parlamentare – 3. Il ruolo delle Commissioni parlamentari d'inchiesta nella Repubblica italiana e il rapporto con l'autorità giudiziaria – 4. La modifica dell'art. 82 della Costituzione dal disegno di legge alla formulazione attuale – 4.1 Il limitato potere d'inchiesta del nuovo Senato della Repubblica: profili problematici attinenti alla composizione – 4.2 I temi di indagine e competenza oggetto d'inchiesta del futuro Senato – 4.3 La fine delle Commissioni bicamerali? – 4.3.1 Argomenti a favore del mantenimento di alcune Commissioni bicamerali d'inchiesta – 5. Cenni sul futuro del principio di leale collaborazione in materia d'inchiesta parlamentare – 6. Conclusioni

## 1. Premessa

L'istituzione di Commissioni parlamentari d'inchiesta è tutt'altro che desueta nella nostra esperienza nazionale<sup>1</sup>. Il loro significativo numero, unitamente alla ripetizione frequente dei temi trattati nel corso delle legislature, dimostra l'attualità dell'istituto, nonché una forte tendenza alla stabilizzazione degli oggetti d'indagine.

Il presente lavoro si interroga sulle conseguenze delle modifiche in materia di inchiesta parlamentare in caso di esito positivo del referendum costituzionale che si svolgerà il prossimo quattro dicembre. L'art. 20 del DDL governativo n.1429, relativo alle modifiche da apportare all'art. 82 della Costituzione, inizialmente privava il Senato del potere d'inchiesta, attribuendolo in via esclusiva alla Camera dei deputati. Il lavoro sul testo ha portato a riconoscere al nuovo Senato la possibilità di istituire Commissioni d'inchiesta vertenti sulle "*materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali*". Nel clima di incertezza dovuta alla non facile interpretazione e delimitazione delle future materie passibili d'inchiesta, questo contributo vuol essere un tentativo di riflessione sulla futura composizione delle Commissioni create a tal fine, nonché sulle materie che potrebbero rimanere di competenza bicamerale, guardando ad un futuro ancora tutto da scrivere di questo potere di controllo parlamentare.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

La funzione parlamentare d'inchiesta è presente anche in molti paesi quali il Belgio, la Francia, la Germania, la Spagna, la Polonia. Sicuramente le esperienze europee hanno molti elementi comuni: l'indagine spetta quasi sempre ad un organo parlamentare che svolge il suo operato non in qualità di organo tecnico, ma politico. La relazione conclusiva spesso manifesta la necessità di interventi regolatori, fornendo scopi e indirizzi e spesso attribuendo responsabilità all'esecutivo per il ruolo ricoperto nella vicenda oggetto d'inchiesta. Le Commissioni lavorano ricorrendo a poteri di acquisizioni molto simili a quelli di cui dispone l'autorità giudiziaria, anche se i risultati ottenuti non sono in alcun modo vincolanti per il giudice. Tendenzialmente, però, nell'esperienza comparata l'attivazione del potere è legata al contesto politico e quindi si registrano fasi alterne propizie alla creazione di Commissioni *ad hoc* e momenti meno favorevoli, mentre in Italia si registra un andamento piuttosto lineare e costante nell'attivazione di questa funzione. Il nostro ordinamento manca tuttavia di una legge di riferimento adeguata relativa a poteri e limiti delle Commissioni d'inchiesta, presente invece in quasi tutti i paesi che ricorrono a questo strumento conoscitivo. Sul punto, R. DICKMANN, *Tratti comuni e profili originali della funzione parlamentare d'inchiesta nel diritto comparato*, in *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Studi di Federalismi.it, Jovene Editore, Napoli, 2009, p. 177 ss.

L'effettiva portata del potere di inchiesta del futuro Senato si presenta infatti indefinita e incerta, oltre ad essere legata all'incerto *cleavage* che esso assumerà. Non è pertanto possibile escludere che la seconda Camera, nelle intenzioni del legislatore priva di connotazione partitica e quindi politicamente attenuata, non acquisisca tramite il nuovo regolamento, i rinvii a future leggi costituzionali e la sua concreta attività, una dimensione politica rilevante che troverebbe inevitabilmente riscontro anche nel lavoro e nel ruolo delle Commissioni parlamentari d'inchiesta.

## 2. Natura e funzioni del potere di inchiesta parlamentare

Le Camere sono autorizzate dalla Costituzione ad istituire Commissioni preordinate allo svolgimento di inchieste e all'acquisizione di informazioni attinenti a materie di pubblico interesse<sup>2</sup> e a relazionare in assemblea a conclusione dei lavori loro affidati<sup>3</sup>. L'istituto dell'inchiesta parlamentare trova il suo fondamento nell'art. 82 della Costituzione, ai sensi del quale "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina tra i propri componenti una commissione composta 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".

Gli studiosi del diritto si sono lungamente interrogati sulla natura dell'istituto: un primo orientamento ha riconosciuto la natura strumentale di questo potere<sup>4</sup>, a causa della connessione con le funzioni legislative, di indirizzo e di controllo spettanti alle assemblee, facendovi rientrare a pieno titolo anche l'attività conoscitiva d'inchiesta. Essa troverebbe la sua giustificazione nelle funzioni tipiche dell'assemblea, secondo un rapporto di "accessorietà necessaria"<sup>5</sup>.

A questa visione si contrappone chi ha accolto una concezione autonoma del potere d'inchiesta, sostenendo che esso non debba essere obbligatoriamente legato alle funzioni, in quanto al Parlamento dovrebbe essere riconosciuta piena capacità di svolgere un'attività emancipata e svincolata dal punto di vista funzionale, scevra di formalismi giuridici. In questo senso il potere d'inchiesta viene considerato come semplice espressione della funzione conoscitiva parlamentare<sup>6</sup>, caratterizzata però da una

2

Il riferimento alle "materie di pubblico interesse" contenuto nell'articolo è stato sempre ritenuto applicabile in via estensiva; alcuni autori, come A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 144 ss., sostengono che non si potrebbe escludere nemmeno l'ipotesi d'inchiesta su una singola persona o le attività da questa svolte, se i risultati fossero funzionali e utili al pubblico interesse.

3

Il valore di queste relazioni e i loro seguiti concreti sono discussi; in questo senso si sono registrati tentativi di istituire osservatori con lo scopo di aggiornare in modo costante i risultati acquisiti nell'inchiesta, come nel caso della deliberazione della Camera che ha istituito la Commissione sulla condizione giovanile, ma non c'è stato alcun proseguimento del lavoro effettivo.

4

Cfr. P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, in *Annali Seminari giuridici dell'Università di Catania*, 1949-1950, p. 255, F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Terza edizione, Milano, Giuffrè, 1999, p. 22 ss. In particolare A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, Giuffrè, 1973 e ID. *Commissione antimafia e giudice penale*, pp. 114-115, specifica che autonomia della commissione e strumentalità del potere sono da ricondurre a piani diversi perché mentre la strumentalità è utile alla determinazione dei limiti funzionali dell'istituto, l'autonomia attiene all'uso dei poteri istruttori e ne ribadisce la spettanza esclusiva alla commissione parlamentare d'inchiesta.

5

Così definita da R. BORRELLO, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle Commissioni d'inchiesta: profili costituzionalistici*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 46.

6

I principali sostenitori della natura autonoma del potere d'inchiesta G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri ed i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Il Politico*, 1970, p.544 ss., e C. CHIMENTI, *il controllo*

3

particolare eterogeneità e diversità rispetto alle altre competenze materiali attribuite dalla Costituzione alle Camere.

Per quanto riguarda l'aspetto teleologico dell'inchiesta, le classificazioni dottrinali distinguono il potere secondo lo scopo dello strumento conoscitivo; in questo senso essa è stata definita "legislativa", se volta ad acquisire, attraverso le indagini, elementi utili alla predisposizione normativa di una determinata materia, e "politica", se intesa quale ricerca strumentale all'intrattenimento di rapporti con altri organi costituzionali, in particolare con il governo<sup>7</sup>.

I poteri attribuiti alle Commissioni attengono al solo oggetto d'inchiesta delimitato dall'atto istitutivo monocamerale in caso di inchiesta disposta da una sola Camera e dalla legge in caso di commissioni bicamerali, senza possibilità di interpretare estensivamente quanto previsto dagli atti posti in essere per la loro istituzione<sup>8</sup>, i quali prevedono - anche i termini di durata dell'attività d'inchiesta, che ordinariamente non supera quello della legislatura<sup>9</sup>.

A livello regolamentare le disposizioni presenti sono piuttosto scarse: l'istituto è disciplinato agli artt. 162 e 163 del regolamento del Senato e dagli artt. 140, 141, 142 del regolamento della Camera. Per l'istituzione delle Commissioni si segue il medesimo procedimento previsto per un'ordinaria proposta di legge, tentando di contemperare il criterio della rappresentanza con la proporzionalità dei gruppi<sup>10</sup>. A tal fine, nel tentativo di far coesistere i principi e permettere anche alle minoranze la partecipazione all'inchiesta, normalmente le Commissioni bicamerali sono composte da almeno 40 membri. Il regolamento del Senato prevede un particolare rito accelerato nel caso in cui la proposta d'inchiesta venga sottoscritta da almeno un decimo dei senatori<sup>11</sup>.

---

*parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 106 ss e A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op.cit., p. 176 ss.

7

Questa è la distinzione fondamentale; sono riconosciute anche le inchieste giudiziarie, per accertare responsabilità penali in capo a cariche istituzionali di alto livello, elettorali, ai fini della verifica dei poteri, e personali, spinte dalla volontà di verificare la condotta dei parlamentari. V. R. BORRELLO, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle Commissioni d'inchiesta: profili costituzionalistici*, op.cit. p. 44 ss. e A. PACE, *Art. 82* in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Zanichelli, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1979, Tomo 2: artt. 76-82., p. 316.

8

Il problema si è concretamente manifestato nell'ambito dei lavori di Commissione sul caso Sindona, in cui il Presidente della stessa aveva specificato che la documentazione pervenuta dalla magistratura e relativa alla composizione della loggia avrebbe dovuto essere considerata solo a fini istituzionali ma non rientrava nella competenza della Commissione l'accertamento delle responsabilità derivanti dall'appartenenza alla P2. Cfr. V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, *ivi*, p.820.

9

Il termine è un elemento costante negli atti istitutivi, salvo il caso della Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia: i lavori di questa Commissione, istituita dalla l. 20 dicembre 1962, n.1720, infatti si prolungarono per quattro legislature e si conclusero nel 1976.

10

Nonostante la scarna disciplina contenuta a livello regolamentare, due articoli sono dedicati alle "missioni" fuori sede. In particolare, le Commissioni hanno l'obbligo di comunicare ai Presidenti di Camera e Senato l'esigenza di effettuare missioni o attività fuori sede, anche quando esse coinvolgano solo alcuni membri; il regolamento della Camera, all'art. 142, prevede che questa informazione debba essere fornita "*prima di deliberare al riguardo*".

11

4

L'oggetto dell'inchiesta può attenersi a "qualsiasi materia di pubblico interesse": secondo il dettato costituzionale quindi può legittimamente estendersi anche oltre le politiche strettamente governative. Questo margine di libertà lascia molta discrezionalità nella definizione dei limiti dell'attività d'inchiesta parlamentare alle stesse Commissioni, che hanno escluso dal loro lavoro ambiti ascrivibili al Presidente della Repubblica e alla Corte Costituzionale, ma hanno tentato di operare anche nel rispetto delle autonomie territoriali, soprattutto dopo la riforma del Titolo V<sup>12</sup>.

Una volta scaduto il termine previsto dalla legge istitutiva, la Commissione non può effettuare ulteriori indagini e deve relazionare alla Camera che l'ha istituita o ad entrambe le Camere ed illustrare le informazioni ricavate, esprimendo valutazioni sul lavoro svolto. In Italia sono rarissime le discussioni sulle relazioni finali: se questo da un lato è sintomo dell'effettiva autonomia della Commissione, dall'altro finisce per svilire, forse addirittura in certi casi vanificare, il lavoro svolto e impedisce che le Camere votino e si esprimano, fornendo precisi indirizzi al governo sulle questioni trattate nell'inchiesta.

Nella prassi applicativa, le legislature del maggioritario hanno fatto emergere problematiche strettamente connesse alla forma di governo, causate soprattutto dall'utilizzo dell'inchiesta come strumento governativo della maggioranza parlamentare, la quale ha utilizzato spesso l'istituto in modo molto politico e in presenza di fatti potenzialmente pregiudizievole ha preferito l'attivazione dell'indagine conoscitiva, piuttosto che la disposizione di inchieste "scomode"<sup>13</sup>. In particolare sono state le inchieste "Telekom Serbia", istituita allo scopo di indagare sull'acquisto, da parte di Telecom Italia, del 29% della sua omonima serba, in un periodo di ostilità tra la NATO e la Serbia, e "Mitrokhin", vertente sulle sospette connivenze tra sinistra comunista italiana e spionaggio sovietico<sup>14</sup>, a riflettere tutte le conseguenze del sistema maggioritario in materia d'inchiesta e, a causa dell'importanza del "precedente" nella prassi parlamentare, a far temere un uso distorto di tale potere anche per il futuro, poiché era chiaramente ravvisabile l'intento di fare emergere responsabilità penali a carico dello schieramento politico opposto.

Il rimedio prospettato, nel periodo delle "inchieste canaglia"<sup>15</sup>, di fronte all'abuso prolungato di questo strumento conoscitivo ad opera della maggioranza, consisteva

---

Tale disposizione regolamentare aveva l'obiettivo di garantire l'accesso all'istituto anche all'opposizione parlamentare, anche se lo scopo non può considerarsi raggiunto poiché se le garanzie di celerità si estendono a tutta la fase propositiva, per l'approvazione è comunque necessaria la maggioranza ex art 64, comma 3 Cost. V. G. RENNA, *L'inchiesta parlamentare in Italia*, in R. DICKMANN (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, op.cit., p. 63.

12

Il dibattito avvenuto in Assemblea Costituente aveva escluso che l'inchiesta potesse estendersi ad affari privati; cfr. i verbali della Seconda sottocommissione, seduta del 21 settembre 1946, in Assemblea Costituente, VII, p. 1075 ss.

13

Come è accaduto dopo il G8 di Genova nel 2001, in cui l'indagine conoscitiva è stata svolta congiuntamente, attraverso un comitato paritetico, dalle commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato. Le relazioni finali, presentate da maggioranza e opposizione, hanno ricostruito diversamente i fatti e offerto anche un'opposta ricostruzione politica.

14

Istituite rispettivamente con la legge 21 maggio 2002, n. 99 e con la legge 7 maggio 2002, n. 90.

15

Questa la definizione di A. MANZELLA, *Il Parlamento e le inchieste canaglia*, quotidiano La Repubblica, 12 agosto 2003.

nell'introduzione di strumenti idonei ad incoraggiare e permettere il ricorso all'inchiesta di minoranza, già teorizzata, tra gli altri, da Weber<sup>16</sup> e Mortati<sup>17</sup>, a garanzia della quale sono state introdotte particolari disposizioni a livello regolamentare al Senato. All'art. 162, comma 1 bis infatti è prevista una disposizione favorevole non alla creazione dell'inchiesta bensì alla discussione della proposta istitutiva, la quale deve essere automaticamente iscritta all'ordine del giorno della competente commissione se sottoscritta da almeno un decimo dei senatori.

Tuttavia le tutele a favore delle minoranze a livello regolamentare, presenti anche nel regolamento della Camera che all'art. 116, quarto comma, sancisce il divieto di porre la questione di fiducia sulle proposte di inchieste parlamentari, non sono sufficienti ad allontanare il pericolo che la stessa minoranza possa utilizzare l'inchiesta in via strumentale, senza valorizzarne la funzione<sup>18</sup>. Sono state così avanzate alcune proposte, volte ad innalzare i quorum deliberativi dell'inchiesta parlamentare, ma anche raccogliere i consensi necessari può non essere agevole<sup>19</sup>. Un'altra soluzione possibile, suggerita al fine di evitare questi squilibri, consiste nella previsione di "commissioni di inchiesta a composizione paritaria maggioranza-opposizione... su modello del comitato per la legislazione"<sup>20</sup>, alternando periodicamente tra le presidenze, per pervenire a risultati maggiormente condivisi.

---

16

L'idea di Max Weber di obbligare la Camera ad istituire una Commissione d'inchiesta se a domandarlo fosse una minoranza qualificata venne recepita nella costituzione di Weimar del 1919: essa prevedeva, all'art. 34, che il Reichstag avesse il dovere di istituire Commissioni d'inchiesta se a chiederlo fossero un quinto dei membri. Sul pensiero di Weber v. A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, op.cit., p. 124 ss. Tuttavia la Costituzione tedesca, all'articolo 44 della Costituzione federale, prevede che il Bundestag sia obbligato, se ne fanno richiesta un quarto dei suoi membri, a istituire commissioni di inchiesta. Tuttavia in Germania il diritto di inchiesta parlamentare spetta esclusivamente al Bundestag, con importanti strumenti di garanzia per la minoranza parlamentare. La Costituzione francese prevede invece attualmente una corsia preferenziale per le inchieste proposte da opposizione e minoranze.

17

Sulla profonda conoscenza della Costituzione, nonché dell'esperienza weimeriana si fondava la proposta di Costantino Mortati in Assemblea Costituente di attribuire ad una minoranza qualificata il potere di istituire un'inchiesta, anche contrariamente alla volontà della maggioranza, anche se in seguito si preferì evitare di concedere alle minoranze uno strumento potenzialmente in grado di disturbare costantemente l'operato del Governo. Sul punto, per tutti, v. R. BORRELLO, *Razionalizzazione del potere d'inchiesta parlamentare e forma di governo nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 2007, 205-313

18

Teme l'uso propagandistico dell'inchiesta da parte della minoranza G. RIZZONI, *La ricerca della verità sull'11 settembre: un modello per le nostre commissioni d'inchiesta?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2004, p. 622 ss.

19

*Ivi*, p. 623

20

Cit. G. RIVOCCHI, *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 riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Jovene Editore, Napoli, 2008, p. 235

6

### 3. Il ruolo delle Commissioni parlamentari d'inchiesta nella Repubblica italiana e il rapporto con l'autorità giudiziaria

A fronte della stabilizzazione di alcune esperienze particolarmente positive, in considerazione della loro crescente autonomia si è posto il problema di individuare i limiti a cui sono soggette le Commissioni nel loro concreto operare, soprattutto con riferimento alla posizione di altri organi costituzionali e dell'autorità giudiziaria, in ragione delle sempre più frequenti interferenze tra indagini giudiziarie e inchiesta parlamentare<sup>21</sup>.

L'assimilazione all'autorità giudiziaria<sup>22</sup> è da interpretarsi con riferimento al giudice civile, penale ed amministrativo<sup>23</sup>; il parallelismo con il potere giudiziario si estende alla fase di indagine e alle regole più strettamente procedurali<sup>24</sup> ma non alle conseguenze prodotte in punto di libertà personale dei soggetti coinvolti o conseguenze processuali, in quanto è esclusa ogni capacità decisionale<sup>25</sup>.

I poteri esercitati non sono illimitati, ma delimitati all'oggetto e al fine dell'inchiesta e attengono unicamente alla fase istruttoria e non decisoria<sup>26</sup>.

---

21

Ad esempio la proposta sull'inchiesta relativa a Tangentopoli sembrava voler indagare su persone, interferendo con la competenza della magistratura e facendo di essa stessa oggetto d'indagine, tanto da far sollevare, al momento della discussione generale, una questione pregiudiziale di costituzionalità. Cfr. R. BORRELLO, *Il caso Alpi Hrovatin ed il conflitto tra parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.3, 2006, p. 2652.

22

L'attuale formulazione dell'art. 82 Cost., che stabilisce che la commissione d'inchiesta abbia i medesimi poteri e limitazioni dell'Autorità giudiziaria venne votata a grande maggioranza dopo che Einaudi aveva fatto notare che, in assenza di una disciplina apposita sul potere d'inchiesta in Costituzione, la legge avesse in passato attribuito più volte poteri addirittura maggiori a quelli spettanti all'autorità giudiziaria. Sul punto, A. TESAURO, *Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1958, p. 515.

23

Di questo avviso A. MANZELLA, *Il Parlamento*, p. 132 e V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Quinta Edizione, Giuffrè Editore, 2013, p. 611.

24

In tal senso F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo: l'esperienza dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 195.

25

Le stesse SS.UU. penali della Cassazione, nella sentenza 12 marzo 1983 statuiscono esplicitamente che il rinvio all'art. 82 "giova...solo per quel che concerne (in quanto applicabile) la disciplina formale degli istituti", § 12 della sentenza; le finalità degli istituti procedurali posti in essere dalle Commissioni, secondo la Suprema Corte, differiscono dal punto di vista sostanziale sia per le caratteristiche che per gli effetti, dimostrando la loro diversa natura giuridica.

26

Cfr. F. FENUCCI, *I limiti all'inchiesta parlamentare*, op. cit., p. 55 ss; la Commissione non può quindi né giudicare né irrogare sanzioni, mentre invece può esperire prove testimoniali, disporre l'accompagnamento coattivo del testimone se necessario, effettuare confronti e perizie, fare ispezioni e perquisizioni, sequestri, richiedere documenti, collaborare con la polizia giudiziaria e ricorrere alle intercettazioni, sia telefoniche che telematiche.

7

Lo stesso lavoro dell'inchiesta non può dirsi finalizzato alla raccolta di prove in senso proprio, ma di elementi conoscitivi strumentali ad una valutazione politica<sup>27</sup> e si dovrebbe caratterizzare per privilegiare il ricorso alla collaborazione piuttosto che alla coercizione<sup>28</sup>. Tuttavia le Commissioni possono ricorrere a molti mezzi di prova previsti dal codice di procedura penale, in forza del rinvio contenuto nel regolamento interno<sup>29</sup> agli stessi articoli del c.p.p..

Il mezzo di prova maggiormente utilizzato, disciplinato dalle regole interne di cui ciascuna commissione si dota, è la testimonianza (194 c.p.p.). A questo proposito è interessante rilevare che sono previste forme particolari di testimonianza, in particolare l'audizione libera, per l'escussione di particolari testimoni quali membri del governo, parlamentari e magistrati che seguono i procedimenti oggetto d'inchiesta.

Autorità giudiziaria e Commissioni d'inchiesta hanno spesso operato parallelamente e nonostante le finalità distinte perseguite dai due poteri, che avrebbero dovuto permettere di evitare contaminazioni, si sono verificati casi di tentata acquisizione in sede processuale, anche senza risultati concreti, di informazioni ricavate grazie ad audizioni davanti a commissioni d'inchiesta o dei risultati raggiunti da queste ultime. Al fine di risolvere i conflitti sorti tra loro, capaci di pregiudicare reciprocamente il conseguimento dei risultati e il perseguimento della verità, politica e giudiziaria, è stato fondamentale l'apporto della Corte Costituzionale la quale, oltre a risolvere questioni concrete, ha anche delineato i fondamentali principi a cui devono conformarsi i poteri nello svolgimento del lavoro. La giurisprudenza della Corte ha implicitamente rigettato la teoria derogatoria delle inchieste istituite con legge, sostenuta da parte della dottrina, secondo la quale avrebbe dovuto essere consentita una legittima espansione dell'area d'inchiesta parlamentare in ragione dell'atto utilizzato per l'istituzione della Commissione<sup>30</sup>.

---

27

R. DICKMANN, *Profili costituzionali dell'inchiesta parlamentare*, in *Diritto e società*, n. 3, 2007, p. 494.

28

Secondo alcuni il ricorso agli strumenti coercitivi sarebbe ammissibile solo quale *extrema ratio*; in realtà le Commissioni hanno fondato sull'art. 82 l'attivazione dei poteri coercitivi e restrittivi della libertà personale di terzi. È stato comunque rilevato che è sempre esperibile il ricorso per Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, penultimo comma. La Costituzione disciplina poi in via eccezionale le possibilità di intervento dei singoli nelle funzioni parlamentari, ad esempio attraverso gli istituti di partecipazione popolare, pertanto qualsiasi forma di interferenza o rapporto giuridico avrebbe dovuto essere costituzionalmente contemplata. Deve ritenersi quindi sempre possibile, in caso di conseguenze a danno di soggetti terzi, il ricorso all'autorità giurisdizionale a fini risarcitori. Cfr., sul punto, la sentenza delle SS. UU. della Cassazione resa il 12 marzo 1983 e depositata il 20 febbraio dell'anno successivo. La pronuncia era intervenuta in seguito alla decisione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 del 6 ottobre 1982 con la quale aveva rifiutato la trasmissione della richiesta di riesame del provvedimento di sequestro documentale a cui aveva provveduto la stessa Commissione presso il Grande Oriente d'Italia. Sembra favorevole all'applicabilità di forme di responsabilità anche F. SINDICI, *I poteri delle commissioni d'inchiesta e i diritti dei terzi*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Roma, 2010, p. 23.

In tal senso R. DICKMANN, ult.op.cit., p. 495 e ss.

29

Normalmente il regolamento interno è approvato a maggioranza dei presenti, anche se talvolta l'atto istitutivo prevede la sua approvazione con la maggioranza assoluta dei componenti.

30

Costantino Mortati sosteneva una doppia disciplina dell'inchiesta, rinvenendo nella caratteristica della monocameralità o bicameralità dell'inchiesta e fondandosi sulla dell'atto istitutivo legge o atto non legislativo, necessario alla loro istituzione, riteneva che le commissioni bicamerali, richiedendo una legge, potessero essere dotate anche di poteri

La dottrina si è lungamente dedicata anche ai limiti, funzionali e giuridici, a cui avrebbe dovuto sottostare l'istituto dell'inchiesta.

L'esistenza di limiti funzionali è discussa, ma ai nostri fini un'attenzione particolare deve essere riservata ai limiti giuridici: in primo luogo è escluso il sindacato sulle modalità con cui gli organi costituzionali esercitano le proprie attribuzioni<sup>31</sup>; è stata a lungo discussa la possibilità di istituire un'inchiesta sull'attività di pubblici soggetti quali le Regioni<sup>32</sup>. Sui limiti funzionali il problema maggiore consiste nel rapporto con il potere giudiziario, in quanto soprattutto dalla XIV legislatura in poi si è registrata un'espansione dell'area d'inchiesta, creando problemi a causa delle minori limitazioni imposte alle commissioni dalle leggi o atti istitutivi rispetto a quelle incontrate dall'autorità giudiziaria nell'esercizio dell'azione penale, in particolare per l'inopponibilità alla Commissione di particolari forme di segreto da parte del testimone quali quello professionale e d'ufficio, nonché a causa dell'impossibilità di invocare il segreto di Stato<sup>33</sup>.

Compito principale delle inchieste, come statuito dalla tessa Corte Costituzionale nella sentenza n.231 del 1975 consiste non nel *"giudicare ma nel raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere"*, in quanto esse non producono *"alcuna modificazione giuridica (com'è invece proprio degli atti giurisdizionali) ma hanno 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"*. Su questa pronuncia si è fondato il principale inquadramento dell'istituto dell'inchiesta, che poneva alcuni problemi relativi alla gestione del materiale e degli atti acquisiti nel corso dei lavori. In mancanza di resoconti stenografici o sommari delle sedute, in deroga al principio generale di pubblicità dei lavori parlamentari, tutti gli atti delle commissioni sono riservati; questa forma di segretezza è stata definita dalla Consulta come "segreto funzionale" nella sentenza n. 231 del 1975. La pronuncia della Corte, considerata una vera e propria "pietra miliare"<sup>34</sup>, rinvia una

---

maggiori e di minori limitazioni rispetto all'autorità giudiziaria. C.MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, p. 694.

In effetti ci sono state leggi che hanno previsto deroghe all'inopponibilità del segreto di stato; cfr. ad. esempio l'art. 3, comma 2 della l. 15 maggio 2003, n. 107, la quale istituiva la Commissione d'inchiesta sui fascicoli sui crimini nazifascisti, nonché l'inopponibilità del segreto alla stessa autorità giudiziaria in numerosi leggi istitutive della Commissione antimafia cfr. art. 5 comma 1 della l. n. 132 del 2008, legge istitutiva della Commissione nella scorsa legislatura.

31

A. MANZELLA, *Il Parlamento*, op.cit., p. 344 ss.

32

A. PACE, *Art. 82*, op. cit., p. 250, in particolare alla nota 20 esclude questa ipotesi, a meno che non vi sia assenso delle Regioni.

33

In realtà il principio del parallelismo tra Commissioni d'inchiesta e autorità giudiziaria è stato messo in discussione nella XV legislatura, in cui si sono registrati casi in cui le leggi istitutive attribuivano minori poteri, come nel caso delle Commissioni rifiuti e antimafia, in cui ai sensi dell'art. 1, comma 2, ad esse era stata preclusa l'adozione di provvedimenti relativi a libertà e segretezza della corrispondenza e ad ogni altra forma di comunicazione né relativi alla libertà personale *"fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'art. 133 c.p.p."* *Amplius*, F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, op.cit., p. 204.

34

Così definita da M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, CEDAM, Padova, 1999, p.

diversa connotazione teleologica del potere d'inchiesta rispetto a quello proprio dell'autorità giudiziaria. È nell'autonomia ed indipendenza delle Camere, le quali vengono, in un certo senso, "sostituite" dalle commissioni d'inchiesta<sup>35</sup>, che individua la principale fonte di legittimazione ad utilizzare i moduli informali che hanno permesso alle Commissioni non solo di potersi autoregolamentare con regole interne, ma anche di apporre il segreto sul lavoro svolto in forza della autonomia organizzativa di cui dispongono. La sentenza risolve il conflitto di attribuzione che era stato sollevato, con ordinanza dei Tribunali di Torino e Milano nei confronti della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia a causa del rifiuto opposto da quest'ultima a trasmettere atti e documenti in suo possesso all'autorità giudiziaria, nonostante questa documentazione fosse, ad avviso delle procure coinvolte, indispensabile all'accertamento della verità processuale. La Corte chiarisce la diversità di fini e di mezzi tra commissioni e autorità giudiziaria, incoraggiando tuttavia ad uno spirito di collaborazione doverosa tra i diversi poteri. Chiarisce in questo contesto che il segreto opponibile da parte delle Commissioni non corrisponde al segreto previsto nel codice di procedura penale ma risponde alla logica di un segreto funzionale ed è alla stessa Commissione che spetta la determinazione dei limiti<sup>36</sup>. Tale segreto si differenzerebbe ulteriormente da quello istruttorio in quanto il vincolo alla segretezza permane anche in seguito al termine dell'inchiesta ed è quindi caratterizzato dall'ultrattività rispetto ad essa<sup>37</sup>.

Le stesse fonti costituzionali non forniscono alcuna indicazione in merito alla pubblicità delle sedute e dei lavori delle commissioni<sup>38</sup>, ma esse stesse si sono dotate di regolamenti interni al fine di risolvere il problema della pubblicità, permettendo la conoscibilità dei lavori tramite la pubblicazione nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari.

Circa il rapporto tra insindacabilità e attività delle Commissioni, la Cassazione, nella pronuncia delle Sezioni Unite penali n.4 del 12 marzo 1983, ha chiarito che sussiste una relazione di estraneità, in quanto l'immunità assoluta si riferisce a funzioni che non possono essere giuridicamente delimitate, al contrario di quanto avviene per il potere di inchiesta, per cui quindi è prefigurabile la commissione di illeciti e la lesione di diritti<sup>39</sup>;

---

406.

35

Cfr. Punto 7 del *Considerato in diritto*.

36

Il segreto funzionale è stato di fatto applicato in via estensiva: la Commissione d'inchiesta Telekom-Serbia ha fatto ricadere nel segreto funzionale non solo gli atti della Commissione ma anche attività connesse allo svolgimento delle indagini e il comportamento degli stessi commissari.

37

Cfr. Punto 8 del *Considerato in diritto*. La Corte è intervenuta sul punto poiché la difesa della Camera dei deputati aveva eccepito la carenza di legittimazione passiva della Commissione in questione, che aveva cessato la sua attività prima della notificazione dell'ordinanza della Corte che aveva dichiarato il conflitto ammissibile. L'Avvocatura della Camera aveva anche sostenuto che in ogni caso non doveva ritenersi più sussistente l'interesse al ricorso, in quanto erano già stati trasmessi all'autorità giudiziaria i verbali degli accertamenti già compiuti ed era stata anche consegnata l'autovettura su cui tale verifica era stata effettuata.

38

Infatti appellandosi agli artt. 64, secondo comma, che stabilisce la pubblicità delle sedute, all'art. 72, terzo comma che riserva la determinazione delle forme di pubblicità dei lavori delle commissioni ai regolamenti e allo stesso art. 82 non sono reperibili elementi utili a determinare le regole in materia di pubblicità. Pertanto sono le deliberazioni monocamerali, le leggi istitutive e i regolamenti interni a regolare questi aspetti.

39

riconoscendo però all'attività delle commissioni natura non giurisdizionale, bensì politica, ha escluso l'estensione delle medesime tutele previste per i giudici in punto di responsabilità.

La giurisprudenza costituzionale ha offerto le coordinate per scongiurare la tendenza delle commissioni ad allargare sempre più le proprie competenze anche in relazione ad accertamenti tecnici irripetibili (ex art. 360 c.p.p.), come nel caso del conflitto promosso dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma contro la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin e dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 73 del 2006<sup>40</sup>.

La ragione scatenante del conflitto era costituita dal diniego opposto dalla Commissione, istituita nella XIV legislatura, con nota del 21 settembre 2005, alla richiesta della Procura di permettere lo svolgimento di accertamenti tecnici congiunti sull'autovettura Toyota sulla quale vennero probabilmente uccisi Ilaria Alpi e Miran Hrovatin il 20 marzo 1994 a Mogadiscio<sup>41</sup>. In questa occasione, dirimendo il conflitto di attribuzione tra Tribunale ordinario di Roma e Commissione parlamentare d'inchiesta, nella sentenza n. 26 del 13 febbraio 2008, la Corte Costituzionale ha affermato la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione tra i poteri dello stato, valutandoli entrambi titolari di poteri di investigazione paralleli e costituzionalmente rilevanti<sup>42</sup>.

Nel caso di specie, la Corte ha ravvisato la violazione del principio statuito all'art. 371, comma 1, c.p.c., che prevede espressamente il coordinamento reciproco, in caso di indagini collegate, tra le strutture giudiziarie, a fini di economia ed efficacia<sup>43</sup>. Essa offre così come soluzione la valorizzazione del principio di collaborazione, al fine di contenere le potenziali divergenze nel concorso tra attività d'inchiesta parlamentare e indagine giudiziaria, soprattutto considerato che la natura irripetibile degli accertamenti avrebbe irrimediabilmente compromesso la possibilità, per la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, di proseguire nelle indagini, accertare i fatti e i responsabili.

Già in precedenza, in materia di rapporti tra organismi politici e autorità giudiziaria, la Consulta aveva statuito che essi dovessero essere *"ispirati a correttezza e lealtà, nel senso dell'effettivo rispetto delle attribuzioni a ciascuno spettanti"*<sup>44</sup>.

---

In questo senso V. DI CIOLÒ, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, op.cit., p. 832.

40

In una precedente pronuncia, la n. 241 del 2007, la Corte Costituzionale aveva individuato nella Camera il soggetto capace di costituirsi in giudizio costituzionale, poiché la legittimazione processuale perdura e può essere riassunta dalla Camera anche nel caso di cessazione dei lavori dell'organo parlamentare d'inchiesta.

41

Ad oggi non è stato ancora individuato il responsabile della loro morte. È infatti notizia di cronaca recente l'assoluzione di Hasci Omar Hassan, unico responsabile condannato per l'uccisione di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, il quale ha già scontato 17 dei 26 anni di pena che gli erano stati inflitti.

42

Cfr. punti n. 4.1 e 4.3 del *Considerato in diritto* e 7.2 del *Ritenuto in fatto*.

43

La Corte sottolinea anche come gli stessi atti istitutivi della Commissione, in particolare gli art. 6, comma 3 della deliberazione della Camera del 31 luglio 2003 e l'art. 22, comma 1, del regolamento interno, prevedano strumenti volti a potenziare la cooperazione con le strutture giudiziarie, con una specifica attenzione alle perizie da svolgersi durante le indagini.

44

La leale collaborazione evoca il rispetto del lavoro di altri enti secondo una logica di cooperazione che tenga in considerazione le competenze proprie di ciascun potere<sup>45</sup> e la sua effettiva attuazione rappresenterebbe una modalità importante per potenziare uno strumento di ricerca di verità, quale il potere d'inchiesta, capace di far luce su vicende poco chiare del nostro paese.

Nonostante il rischio di depotenziamento di tale funzione nel parlamentarismo maggioritario, attualmente l'inchiesta parlamentare in Italia gode di notevole attualità e di un rilievo costituzionale significativo: grazie forse anche alla crescita della c.d. "*informing function*" parlamentare, dopo la stasi della IX legislatura le Commissioni parlamentari d'inchiesta hanno conosciuto una notevole crescita: nella X legislatura sono state istituite sette commissioni, di cui tre monocamerali e quattro bicamerali; durante la XIV legislatura hanno lavorato dieci commissioni d'inchiesta, bicamerali e monocamerali in egual numero. La XVI legislatura ha visto impegnate sette commissioni, due bicamerali e cinque monocamerali. La legislatura corrente registra un vero e proprio record: sono state istituite tre commissioni parlamentari d'inchiesta al Senato<sup>46</sup>, sei commissioni monocamerali alla Camera<sup>47</sup> e tre commissioni bicamerali<sup>48</sup>, per un totale di undici commissioni.

Davanti a questi dati, tutt'altro che irrilevanti, non è possibile ignorare le novità previste dalla riforma anche in materia d'inchiesta, nonostante le conseguenze delle modifiche all'art. 82 della Costituzione siano state finora incomprensibilmente trascurate nel dibattito dottrinale in corso.

#### **4. La modifica dell'art. 82 della Costituzione dal disegno di legge governativo alla formulazione attuale**

---

Cfr. sentenza della Corte Costituzionale del 10 aprile 1998, n.110.

45

Sulla costituzionalizzazione implicita di questo principio v. R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, p. 12.

46

Ci si riferisce alla Commissione di inchiesta sugli infortuni sul lavoro, alla Commissione di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali e alla Commissione di inchiesta sulle cause del disastro del traghetto Moby Prince.

47

Si tratta della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte del militare Emanuele Scieri, della Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, della Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo e della Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti dell'utilizzo dell'uranio impoverito. Il 27 luglio 2016 è stata approvata anche l'istituzione di una Commissione d'inchiesta per verificare le condizioni di sicurezza e di degrado delle città ed in particolare delle periferie urbane.

48

Oltre alle consolidate Commissioni sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati e sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere ha natura bicamerale anche la Commissione di inchiesta sul rapimento e sulla morte di Aldo Moro.

Il testo originariamente proposto dal Governo<sup>49</sup> e approvato dal Consiglio dei Ministri, all'art. 20 del DDL n. 1429, interveniva unicamente sul primo comma dell'art. 82, secondo cui *"ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse"*, attribuendo tale competenza esclusivamente alla Camera dei deputati<sup>50</sup>. Stabiliva infatti che *"la Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse"* e manteneva intatto il secondo comma. L'eliminazione del potere d'inchiesta per il Senato corrispondeva alla logica per cui soltanto la Camera è titolare del rapporto fiduciario con il Governo; la relazione illustrativa giustificava questa novità motivandola con lo stretto legame con la rappresentanza nazionale del popolo sovrano, attenendo il potere d'inchiesta a materie di pubblico interesse e comportando l'utilizzo di poteri straordinari, quali sono quelli dell'autorità giudiziaria. Essa riconosceva comunque al Senato una competenza senza prevedere alcun tipo di limite per le attività conoscitive in generale<sup>51</sup>, ma sembra contraddirsi nella parte in cui dichiarava che il potere d'inchiesta, mantenuto in capo alla sola Camera in virtù del rapporto fiduciario con il Governo, nonché della titolarità dell'indirizzo politico, non sarebbe astrattamente inconciliabile *"con l'eventuale mantenimento in capo al Senato delle Autonomie di un potere d'inchiesta limitato agli ambiti di competenza propria delle Regioni e dei Comuni, sebbene in tal caso si porrebbero problemi non trascurabili d'individuazione di tali ambiti, anche al fine di evitare che l'esercizio del potere non interferisca con lo svolgimento dell'indirizzo politico e non incida su materie ad esso strettamente attinenti"*<sup>52</sup>. Pertanto da un lato sembrerebbe

---

49

Senato della Repubblica, XVII Legislatura, Fascicolo Iter DDL S. 1429-B, *"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione"*, p. 5 ss. (<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/45358.pdf>).

50

Anche il dossier disposto nella XVII legislatura *"La riforma del Senato e del titolo V nell'A.S. n. 1429 d'iniziativa del governo"*, Note di sintesi, aprile 2014 n. 125, p. 12, reperibile sul sito del Senato dice che *"il Senato è escluso dal potere d'inchiesta"*.

51

Il dossier del Servizio Studi del Senato sull'A.S. n. 1429 *"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione"*, aprile 2014 n. 133, p. 84 (<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00761677.pdf>) riporta il testo della relazione di accompagnamento del disegno di legge costituzionale, secondo cui *"il potere di inchiesta, che comporta l'esercizio dei penetranti poteri dell'autorità giudiziaria, è un potere azionabile in relazione a tutte le materie di pubblico interesse ed è dunque intimamente legato alla rappresentanza nazionale del popolo sovrano. Ancorché esso costituisca un'espressione della più generale funzione di garanzia costituzionale, appare preferibile che lo stesso sia mantenuto in capo alla sola Camera dei deputati, in ragione della sua natura di organo eletto in via diretta dal popolo - titolare esclusivo della funzione di indirizzo politico e di controllo sul potere esecutivo - e nel presupposto che in ogni caso al Senato delle Autonomie è esplicitamente riconosciuta la facoltà di svolgere, oltre che attività di verifica dell'attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche pubbliche<sup>36</sup>, anche attività conoscitive per le quali non è posto alcun limite"*. Si evidenzia inoltre che *"tali considerazioni non siano in astratto inconciliabili con l'eventuale mantenimento in capo al Senato delle Autonomie di un potere d'inchiesta limitato agli ambiti di competenza propria delle Regioni e dei Comuni, sebbene in tal caso si porrebbero problemi non trascurabili d'individuazione di tali ambiti, anche al fine di evitare che l'esercizio del potere non interferisca con lo svolgimento dell'indirizzo politico e non incida su materie ad esso strettamente attinenti"*.

52

[https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/761677/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione15-](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/761677/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione15-)

ipotizzare la configurabilità di un potere d'inchiesta del Senato, seppure limitata alle aree di competenza, ma al tempo stesso paventerebbe il rischio che gli ambiti di potenziale intervento di questo potere risultino indefiniti e incidano su ambiti strettamente politici e conseguentemente sulle attività riservate alla Camera dei deputati.

Su questa base probabilmente si fondano le modifiche più significative al testo dell'art. 82 apportate in Commissione Affari Costituzionali del Senato, dal momento che in sede parlamentare, dopo essere stato approvato in prima lettura al Senato, non sono intervenute ulteriori variazioni durante le discussioni parlamentari e le successive votazioni.

I cambiamenti essenziali apportati all'articolo sulle Commissioni parlamentari d'inchiesta rientrano tra i venti emendamenti su cui era stata raggiunta faticosamente l'intesa tra Anna Finocchiaro e Roberto Calderoli, dopo che quest'ultimo aveva presentato ottantadue milioni di emendamenti al DDL costituzionale. I due senatori sono infatti i relatori dell'emendamento n. 16.1000<sup>53</sup> in Commissione Affari Costituzionali, che ha riformulato l'articolo, affidando nuovamente il potere d'inchiesta al Senato e, contraddicendo la volontà iniziale del governo, ha anche portato alla correzione del secondo comma dell'art. 82, inserendo la disposizione secondo cui "*ciascuna Camera*" nomina una commissione tra i propri componenti, ma solo "*alla Camera dei deputati la Commissione è formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi*". Tale decisione segue l'impostazione già prescelta anche per la composizione delle commissioni in sede legislativa all'art. 72, opportunamente modificato in questo senso<sup>54</sup>.

Mentre per altre modifiche costituzionali le innovazioni hanno seguito tentativi di riforma in parte già elaborate, nel caso del potere d'inchiesta in passato si era pensato di intervenire solo sul secondo comma dell'art. 82. In particolare, il progetto di riforma costituzionale che, durante la XIV legislatura, fu respinto dal referendum popolare del 2006, prevedeva espressamente l'attribuzione del potere di procedere alle indagini con i medesimi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria non alla sola Camera dei deputati ma anche a quelle istituite con legge bicamerale. Infatti il testo approvato dalle Camere nel 2006<sup>55</sup> prevedeva che "*la Commissione d'inchiesta istituita dalla Camera dei deputati ovvero con legge approvata dalle Camere ai sensi dell'articolo 70, terzo comma, procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Il Presidente della Commissione d'inchiesta istituita dalla Camera è scelto tra deputati appartenenti a gruppi di opposizione*". Lo scopo di tale previsione era probabilmente

---

h2\_h216&spart=si.  
53

*Sostituire l'articolo con il seguente:*

*«Art. 16. - (Inchieste parlamentari) - 1. L'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:*

*"Art. 82. - La Camera dei deputati può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Il Senato della Repubblica può disporre inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali.*

*A tale scopo ciascuna Camera nomina fra i propri componenti una Commissione. Alla Camera la Commissione è 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."».*

54

Cfr. il resoconto della I Commissione di giovedì 11 settembre 2014, reperibile all'indirizzo: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/09/11/leg.17.bol0295.data20140911.com01.pdf>.

55

Cfr. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00760036.pdf>, pp. 119-120.

preordinato alla correzione dell'uso distorto del potere d'inchiesta, che era diventato uno strumento nelle mani della maggioranza, riequilibrandolo in favore delle minoranze parlamentari<sup>56</sup>.

Il testo proposto dalla Bicamerale D'Alema innovava l'art. 82, diventato 105, disponendo che *“Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. Vi provvede per iniziativa di almeno un terzo dei suoi componenti, nei limiti e con le modalità previsti dal proprio regolamento. Per lo svolgimento dell'inchiesta ciascuna Camera nomina tra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi. Le Commissioni di inchiesta del Senato della Repubblica procedono alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria”*. In senso completamente opposto alle modifiche attualmente oggetto di referendum, attribuiva gli strumenti analoghi, in fase istruttoria, a quelli dell'autorità giudiziaria solo al Senato e non alla Camera.

Approfondendo il dibattito svoltosi sull'attuale proposta di riforma in Commissione, poiché in questa sede è stato maggiormente discusso il conferimento del potere d'inchiesta anche al Senato, possiamo notare che sono stati numerosi e contraddittori gli emendamenti proposti<sup>57</sup>.

Nonostante l'art.82 sia stato rimanipolato in Commissione, si può sostenere che l'intenzione originaria del Governo fosse quella di attribuire la funzione d'inchiesta in via esclusiva alla Camera dei deputati, privandone, invece, il Senato. Coerentemente con questo proposito non interveniva sul secondo comma, in linea con il primo quanto alla composizione, la quale avrebbe dovuto *“rispettare la proporzione dei vari gruppi”*.

Secondo il nuovo art. 82 quindi il Senato avrebbe delle limitazioni nella disposizione delle inchieste, in quanto capace di attivarle solo per *“materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”*: a ben vedere si tratta di un ambito materiale circoscritto, che solleva problemi di definizione e interpretazione. Mentre il Parlamento è autonomo nel definire le materie di pubblico interesse, la dottrina ha rivestito un ruolo importante nell'individuare i limiti oltre i quali non può estendersi il potere d'inchiesta: esso non può ledere le posizioni assegnate dalla Costituzione ad altri organi e istituzioni e deve avere quindi riguardo per l'autonomia degli enti locali e per il ruolo costituzionale delle Regioni<sup>58</sup>.

Secondo le schede di lettura l'espressione *“materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali”* sarebbe da intendere in senso letterale-restrittivo, come materie di

56

Con riferimento ai tempi odierni e all'oggetto della riforma costituzionale v. il contributo di A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, luglio 2014, p. 3, il quale vede con favore l'introduzione dell'inchiesta di minoranza, rinvenendo l'attualità del problema in relazione al ruolo della Camera dei deputati in materia di inchiesta e guardando con favore al modello tedesco in relazione a questo tema, soprattutto considerando che è stato più volte indicato il *Bundesrat* come principale modello per la riforma del Senato.

57

Determinati soprattutto dal timore che le minoranze potessero essere sfavorite, suggerendo riequilibri a favore di gruppi minori, come l'attribuzione della presidenza alla minoranza in particolare. Non sono inoltre mancati tentativi volti a inserire il riferimento ai gruppi parlamentari anche alla Camera cfr. resoconto della seduta del 26 novembre 2014, (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2014/11/26/leg.17.bol0344.data20141126.com01.pdf> ) p. 216 ss. ; di simile tenore anche gli emendamenti proposti al Senato. Cfr. ad esempio <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/44283.pdf> p. 126.

58

Approfondisce i limiti al potere d'inchiesta derivanti dalla posizione degli organi costituzionale F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, op.cit., p. 75 ss.

15

pubblico interesse delimitate territorialmente; questa lettura tenta di rendere tale espressione coerente con il bicameralismo asimmetrico, secondo cui solo la Camera dei deputati rappresenta la Nazione, mentre il Senato risulta essere espressione delle sole realtà territoriali, in linea con le sue “*funzioni di raccordo*” tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica, come previsto all’art. 55, quinto comma del testo costituzionale riformato<sup>59</sup>.

Il permanere della titolarità del potere d’inchiesta in capo al Senato sembra mal conciliarsi per certi aspetti con una camera rappresentativa delle autonomie territoriali senza legittimazione politica: il potere d’inchiesta presenta uno stretto legame non solo con il ruolo informativo ma anche con la dimensione più politica del Parlamento. Spesso infatti l’inchiesta parlamentare è stata attivata strumentalmente, con lo scopo di verificare la corrispondenza tra azione governativa e indirizzo politico della maggioranza.

Le modifiche in commissione hanno comportato il riconoscimento di uno strumento di conoscenza fino ad oggi inteso come parlamentare ma che forse, seguendo l’impianto e le intenzioni della riforma, avrebbe dovuto essere limitato alla sola Camera dei deputati, alla luce del mutato rapporto tra Senato e Governo e tra le Camere stesse. Osservando tuttavia l’esperienza comparata, l’esclusione del Senato dal rapporto di fiducia con il Governo non ha ostacolato per questa Camera la possibilità di istituire commissioni d’inchiesta: mentre in Francia e Spagna tale potere è stato pacificamente riconosciuto, in Germania è stato attribuito unicamente alla minoranza parlamentare<sup>60</sup>, anche se la peculiarità dell’inchiesta parlamentare, diversamente esercitata nei diversi paesi europei e fortemente legata al ruolo e alla dimensione storica del Parlamento, pone problemi di interpretazione e limitazione che non devono essere sottovalutati<sup>61</sup>.

---

59

Ai sensi del quale “*Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l’attuazione delle leggi dello Stato*”.

60

“*Per quanto riguarda la Francia l’articolo 51-2 della Costituzione stabilisce che, per l’esercizio delle missioni di controllo e di valutazione attribuite al Parlamento, è possibile istituire commissioni di inchiesta in ciascuna assemblea per raccogliere, alle condizioni previste dalla legge, elementi di informazione. Le regole di organizzazione e funzionamento di tali commissioni sono stabilite con legge. Le condizioni per la loro istituzione sono stabilite dal regolamento di ciascuna assemblea. In Spagna, l’articolo 76 della Costituzione dispone che il Congresso dei deputati ovvero il Senato, ovvero ancora eventualmente le due camere in modo congiunto, possono nominare commissioni di inchiesta su ogni questione di interesse pubblico. La richiamata disposizione costituzionale precisa che le conclusioni di tali commissioni di inchiesta non sono vincolanti per gli organi giudiziari e non possono modificare le decisioni di questi ultimi*” così evidenziato dal Dossier del Servizio Studi sull’A.S. n. 1429 “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*” aprile 2014 n. 133, p. 94.

61

Il tema dell’inchiesta parlamentare a livello europeo è stato oggetto di studio di R. DICKMANN, (a cura di), *L’inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, op.cit., e di R. BORRELLO, *Alcune riflessioni di carattere teorico e comparatistico sulle inchieste parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, pp. 841-867.

#### 4.1 Il limitato potere di inchiesta del nuovo Senato della Repubblica: profili problematici attinenti alla composizione

La nuova formulazione dell'art. 82 solleva perplessità su più fronti. Tuttavia il rinvio alla normativa regolamentare, nella definizione di molti profili formali e sostanziali, unito all'assenza di precisi criteri direttivi, consente di avanzare solo delle ipotesi sul possibile impatto di questa modifica.

I principali nodi che dovranno essere sciolti dal futuro regolamento del Senato attengono alla composizione delle Commissioni, all'attività e alla delimitazione delle materie potenzialmente oggetto di inchiesta, nonché alla configurabilità di commissioni bicamerali.

La prima questione che merita approfondimento è legata alla composizione, per la quale fino ad oggi si è seguita la regola, costituzionalmente contemplata all'art. 82, secondo la quale le Commissioni sono formate in modo da rispecchiare la proporzionalità tra i gruppi. Diversamente, nella nuova formulazione dell'articolo il requisito di proporzionalità è espresso esclusivamente solo con riferimento la Camera dei deputati; la composizione delle commissioni parlamentari d'inchiesta del Senato sarà dunque inevitabilmente legata al *cleavage*<sup>62</sup>, più o meno politico, del futuro Senato, alla definizione del suo ruolo costituzionale e alla sua adeguatezza nel rappresentare le realtà territoriali. Allo stato attuale non possiamo prevedere se il *cleavage* partitico verrà completamente eliminato: anche se siamo abituati ad intenderlo come dominante infatti in realtà il Senato è sciolto da questo vincolo e pertanto libero di organizzarsi in modo del tutto nuovo<sup>63</sup>.

Nella seduta del 7 luglio 2015 la sen. Finocchiaro si è espressa sui criteri di composizione e delle inevitabili ricadute di tali scelte sull'entità politica senatoriale, affermando che *“sempre in riferimento alla composizione, occorre rilevare che le modalità di elezione dei senatori, così come definite all'esito delle prime letture dell'iter di revisione, unitamente alla permanenza di divieto di mandato imperativo, parrebbero richiamare criteri di natura politica, suscettibili di sovrapporsi alle dinamiche di composizione più propriamente territoriale, che pure, nelle intenzioni iniziali, avrebbero dovuto prevalere. Tale soluzione potrebbe riflettersi sulla strutturazione interna del nuovo Senato. In proposito, ricorda che, nel testo definito dopo il doppio passaggio parlamentare, in riferimento alle Commissioni in sede deliberante e alle Commissioni d'inchiesta, si afferma espressamente che la loro composizione, solo alla Camera dei deputati, deve rispecchiare la proporzione dei Gruppi parlamentari, lasciando impregiudicate le possibilità di articolazione interna del Senato. Il silenzio sul punto rivela un margine di incertezza, perché il modello prescelto è suscettibile di riproporre criteri di composizione politica, seppure mediati dal criterio della rappresentanza territoriale. Nello stesso tempo, però, questo tipo di composizione potrebbe essere funzionale a fare del Senato una vera camera parlamentare, capace di integrare la rappresentanza in chiave pluralistica”*<sup>64</sup>.

---

62

Sui problemi posti dalla natura del nuovo Senato si rinvia in particolare a N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale*, in *federalismi.it*, 24 febbraio 2016.

63

N. LUPO, ult.op.cit., pp.14-15.

64

Cfr. resoconto Assemblea del Senato, 7 luglio 2015, esame A.S. 1429-B, p.69, relatrice sen. Finocchiaro (l'intervento integrale è reperibile nel fascicolo completo dell'iter all'indirizzo

Le schede di lettura della riforma non escludono infatti che il criterio di composizione possa essere comunque ispirato a criteri di proporzionalità<sup>65</sup>, così da far pensare a commissioni che coinvolgano un membro per regione, oppure un numero pari di delegati se si ipotizza l'istituzione di commissioni *ad hoc*, che si occupino di problemi attinenti solo ad alcune realtà regionali e che quindi includano solo i senatori delegati delle Regioni interessate.

Anche se il riferimento ai gruppi presente solo per la Camera costituisce un'indicazione chiara e precisa a sostegno di un futuro Senato non partitico, il potere d'inchiesta non può essere definito alla stregua di un potere neutro, avendo da sempre rappresentato l'attività tipica di un organo politico<sup>66</sup>: la modifica testuale dell'art. 82 e la previsione del potere d'inchiesta in capo al nuovo Senato fa sì che esso possa ritagliarsi uno spazio politicamente rilevante, anche in assenza di riferimenti al criterio di proporzione dei vari gruppi nella composizione delle Commissioni. Le ragioni di questo silenzio sono da ricondursi all'intenzione di "*consentire alla normativa regolamentare l'adozione di soluzioni che tengano conto delle peculiari caratteristiche - riconducibili ad una minore dimensione "politica" del Senato- che contraddistinguono la composizione di tale plenum*"<sup>67</sup>.

La "minore dimensione politica" ipotizzabile potrebbe portare alla formazione di gruppi diversificati a seconda dei temi trattati, delle difficoltà incontrate, della dimensione o della localizzazione geografica dei problemi e delle questioni in relazione alle quali l'inchiesta si reputa necessaria<sup>68</sup>.

#### **4. 2 I temi di indagine e competenza oggetto d'inchiesta del futuro Senato**

L'inchiesta preordinata all'adozione di un atto legislativo, la c.d. "inchiesta legislativa", non può dirsi superata dal Senato così come configurato nella riforma, ma occorrerà ridefinirne ambiti e contenuti. Nel tentativo di svolgere riflessioni generali sull'estensione del futuro potere d'inchiesta senatoriale non si può prescindere infatti dai limiti individuati dalla dottrina allo stesso potere d'inchiesta, coincidenti principalmente con i limiti alla funzione legislativa stessa<sup>69</sup>, anche se esiste il rischio che la c.d. "inchiesta legislativa"

---

<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/45358.pdf>

65

Il mantenimento di criteri di proporzionalità sarebbe coerente anche con quanto affermato in passato dalla dottrina, che non ha mancato di rilevare la rilevanza centrale del requisito di proporzionalità, in ragione dell'ampiezza e dell'eccezionalità dei poteri d'inchiesta, anche se tale da poter dotare di tali poteri solo le commissioni formate da parlamentari nominati tra i gruppi in modo proporzionale. V., in particolare, A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, op.cit., p. 196.

66

Cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle camere e potere giudiziario*, op.cit. p. 443.

67

Schede di lettura, p. 104.

68

Sono ipotizzabili diversi fattori infatti che potrebbero portare alla coalizione tra le diverse realtà territoriali. Volendo in questa sede fare solo delle ipotesi si può pensare alla costituzione esemplificativa di un gruppo delle isole, delle Regioni più piccole, delle Regioni più industrializzate, delle Regioni che incontrano maggiori difficoltà economiche.

69

Per una completa rassegna dei limiti al potere d'inchiesta legislativa si rinvia a F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta*

coinvolga soprattutto la Camera, attenendo le competenze legislative bicamerali a materie più “strutturali” e “di sistema”.

L’individuazione delle materie oggetto d’inchiesta non può prescindere dalla differenziazione di competenze e di legittimazione di Camera e Senato: il nuovo potere parlamentare d’inchiesta del futuro Senato si scontrerà anche inevitabilmente con i limiti connessi alla funzione legislativa<sup>70</sup> che avranno ripercussioni anche sull’inchiesta parlamentare.

In relazione quindi all’individuazione degli argomenti che potranno costituire oggetto di inchiesta, la funzione del Senato è limitata alle materie di pubblico interesse attinenti alle autonomie territoriali, pertanto non sembrerebbe potersi incentrare su temi di interesse generale. Potrebbero ritenersi incluse anche le materie in cui il Senato esercita congiuntamente la potestà legislativa<sup>71</sup>: in caso contrario si andrebbe incontro al paradosso di limitare il potere d’inchiesta per le materie di competenza legislativa bicamerale solo in quanto esulerebbero dal pubblico interesse delimitato territorialmente. Per verificare l’ambito di questa competenza, elementi interessanti di riflessione derivano dai limiti individuati al potere d’inchiesta. La stessa definizione di “*materie di pubblico interesse*” infatti, di per sé non esclude che l’interesse pubblico sia potenzialmente ravvisabile anche in materie obiettivamente private, prestandosi qualsiasi definizione, quindi anche il supplemento “*concernenti le autonomie territoriali*”, ad interpretazioni estensive.

La circostanza di poter disporre dei rappresentanti regionali potrebbe permettere il superamento di un dubbio più volte sollevato dalla dottrina, consistente nella problematica relativa alla possibilità di istituire inchieste sull’operato, anche normativo, di soggetti pubblici titolari di autonomia politica quali le Regioni<sup>72</sup>, ma proprio la rappresentanza delle

---

parlamentare, op.cit., p. 64 ss.

70

Ivi si sottolinea, citando autorevole dottrina e in particolare C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991, p. 623, che in passato per le materie riservate alla legislazione esclusiva delle Regioni a statuto speciale, mancando la potestà delle Camere, non avrebbe avuto senso conferire il potere d’inchiesta, comprovando la necessaria corrispondenza tra materie di competenza legislativa e materia di inchiesta.

71

Ai sensi del nuovo art. 70 “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71, per le leggi che determinano l’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di senatore di cui all’articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma. Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.

72

In particolare la questione viene approfondita da F. FENUCCI, ult. op.cit., p. 208 ss. A suo avviso le Regioni limitano in più modi il Parlamento nelle sue attività inquirenti. Le inchieste legislative su materie riservate alla competenza esclusiva delle Regioni sono sempre state considerate per natura sottratte a Camera e Senato, nonostante anche nelle materie rientranti nella legislazione esclusiva sia riscontrabile un interesse pubblico. Non avrebbe avuto senso infatti per le Camere disporre inchieste in materie in cui non potevano disporre con legge, considerata l’utilità strumentale dell’inchiesta alla legislazione. Diversamente, nelle materie di competenza concorrente sarebbe stato ipotizzabile

Regioni nel nuovo Senato potrebbe ampliare il potere d'inchiesta come tradizionalmente inteso. Il rischio di sfiorare nelle competenze regionali non potrebbe ritenersi certo superato in ragione di questa presenza territoriale, ma lo stesso Senato potrà contribuire alla definizione degli interessi pubblici delimitati territorialmente passibili di inchiesta e per converso provvedere all'esclusione di quei temi che devono ritenersi riservati alle competenze regionali, fino ad oggi considerate escluse dalle materie in cui il Parlamento poteva disporre inchieste legislative, nonostante tali materie rientrassero a pieno titolo tra le materie di pubblico interesse. La presenza dei delegati potrebbe favorire l'allargamento degli interessi e delle materie su cui disporre inchieste monocamerali.

Il Senato avrebbe la capacità di intervenire a pieno diritto<sup>73</sup> nelle materie espressamente assegnategli dalla Costituzione; tuttavia, si può ritenere che possa anche intervenire nelle materie in cui può legittimamente legiferare insieme alla Camera ricorrendo alla funzione d'inchiesta ex art. 82 Cost., strettamente connessa alla funzione legislativa<sup>74</sup>. Per quanto attiene invece allo “*strumentario non legislativo attualmente definito dal Regolamento del Senato in termini simmetrici a quello della Camera*” dovrà essere “*ricalibrato alla luce delle sole nuove ed originali funzioni senatoriali costituzionalmente previste*”<sup>75</sup>. Si può quindi astrattamente ritenere che sia le nuove competenze senatoriali, quali la valutazione delle politiche pubbliche, che le materie che restano di comune competenza legislativa siano tutte astrattamente suscettibili di essere tema di inchiesta, sia a fini legislativi che politici, a causa della corrispondenza tra attribuzione legislativa e potere d'inchiesta come intesa finora, non essendo scindibili funzione legislativa e controllo parlamentare<sup>76</sup>: “*l'uno viene a costituire il presupposto dell'altra*”<sup>77</sup>, sebbene in funzione dell'indirizzo politico che al Senato non spetterebbe.

disporre inchieste legislative F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, op.cit. p. 214. Dello stesso avviso anche P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, Annali dell'Università di Catania, Catania, 1949-1959, p. 268.

73

Anche se è stata denunciata una subordinazione del Senato alla Camera quanto agli ambiti funzionali. Secondo R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, in *federalismi.it*, 10 febbraio 2016, p. 12, sarebbe la stessa Costituzione a limitare l'autonomia costituzionale del Senato.

74

Secondo parte della dottrina sarebbe connessa anche alla funzione di indirizzo politico. Di quest'opinione E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 145. Critica la commistione tra legislazione e controllo A. BALDASSARE, *Il parlamento come soggetto di indirizzo e controllo politico*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Laterza. Roma-Bari, 1979, pp. 24-25.

75

Cit. R. DICKMANN, *ivi*, p. 13.

76

In tal senso G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi ed il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, p. 219, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Jovene Editore, Napoli, 2008. Dall'incapacità di scorporare la funzione legislativa dal controllo parlamentare sono derivate anche alcune critiche proprio all'ipotetica attribuzione del controllo parlamentare solo ad una delle camere, che rischia di indebolire il controllo politico. In questo senso un sistema bicamerale offre maggiori garanzie di controllo, sia da parte del corpo elettorale che delle opposizioni. Così E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Seminario di studio, Roma 11-13 dicembre 1979, Milano, 1980, p. 127 ss.

77

Cit. G. RIVOCCHI, *ivi*.

20

La stessa delimitazione territoriale dell'interesse pubblico potrebbe non rivelarsi, anche per ragioni di scarsa chiarezza e comprensibilità testuale, un elemento sufficiente a circoscrivere il potere d'inchiesta. Considerato che la funzione rappresentativa della Nazione spetta in via esclusiva alla Camera dei deputati, non si può escludere che il Senato, non potendo trovare spazio nell'inchiesta legislativa, fortemente delimitata dalle materie di competenza, possa tentare di espandere il proprio potere di indagine sulla base della corrispondenza storica tra materie di competenza legislativa e materie di inchiesta, al fine di incidere non solo sulle materie di competenza congiunta ma anche su tutti quei temi che potrebbero favorire la centralità e il contributo politico del suo ruolo.

Un ulteriore dubbio sorge con riguardo all'applicabilità futura al nuovo Senato del binomio inchiesta politica-inchiesta legislativa. L'inchiesta politica infatti è strettamente connessa alla funzione di indirizzo politico e al rapporto di fiducia che legava entrambe le Camere al governo, ma dal momento che è stato privato di queste funzioni e di questo rapporto non sembra possibile sostenere che il Senato possa svolgere un'inchiesta politica nell'accezione fino ad oggi adottata.

Pur essendo difficilmente immaginabile un'inchiesta politicamente connotata in senso "classico" non si può escludere l'identificabilità nelle inchieste monocamerali di indicazioni e determinazioni politiche, volte ad esprimere una precisa posizione o impegno in relazione a determinati temi o vicende meritevoli di essere oggetto di inchiesta.

L'inchiesta politica per il futuro Senato sarà, se non eliminata, nonostante questa fosse l'originaria intenzione del legislatore, probabilmente depotenziata. Tuttavia, anche non seguendo i tradizionali canoni dell'inchiesta politica ed evitando di svolgere attività di indagine relative a vicende storiche specifiche, l'inchiesta parlamentare potrebbe comunque essere utilizzata come uno strumento utile ad acquisire centralità politica e rivestire una funzione rilevante nelle pubbliche decisioni. In questo senso sembrano andare anche le considerazioni di autorevoli costituzionalisti che rilevano che la limitazione del potere d'inchiesta, nel momento in cui supera gli interessi strettamente territoriali delle Regioni e degli enti locali, estendendosi a materie di pubblico interesse, presenta il rischio di *"una limitazione aprioristica del potere d'inchiesta senatoriale, posto che... il potere d'inchiesta ha natura strumentale per il migliore esercizio delle attribuzioni. Per cui una volta attribuita una competenza materiale ad un'assemblea, è illogico disconoscerle il relativo potere d'inchiesta"*<sup>78</sup>.

Un altro punto di riflessione relativo alle inchieste senatoriali attiene all'effettiva esigenza di durata breve delle inchieste disposte dal Senato, dal momento che il lavoro d'inchiesta potrebbe protrarsi senza limiti temporali, dal momento che la camera rappresentativa delle realtà territoriali non durerà in carica una legislatura. Questa esigenza non sembra essere di per sé un limite all'esistenza e allo svolgimento dei lavori della Commissione: stante la necessità di delimitare nel tempo l'attività di indagine, la sua durata si fonderà presumibilmente sulla futura legge istitutiva, la quale dovrà determinare anche le modalità di sostituzione dei senatori decaduti.

Per la risoluzione dei problemi in materia di inchiesta le schede di lettura interpretative della riforma rinviano anche alla *"determinazione presidenziale"*<sup>79</sup>. Questa scelta si spiega considerando che è tutt'altro che nuova, in materia di inchiesta parlamentare, la tendenza

---

78

Cit. A. PACE, *Attualità delle inchieste di minoranza*, op.cit., p. 1.

79

Cfr. schede di lettura dell'A. S. n. 1429, p. 104; anche reperibili all'indirizzo [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/786233/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione16-h2\\_h220](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/786233/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione16-h2_h220).

ad affidarsi alle cariche presidenziali, confidando nel loro ruolo di mediatori. Essi sono intervenuti in passato a tutela delle opposizioni, ed era stato anche auspicato un rafforzamento del loro potere di vigilanza<sup>80</sup>. Tale funzione di raccordo e coordinamento era stata supportata anche da uno scambio di comunicazioni, avvenuto nella XIV legislatura, tra Presidenti di commissione e Presidenti di assemblea, in cui questi ultimi chiedevano, soprattutto in relazione all'attività della commissione d'inchiesta Telekom-Serbia, di garantire, nella programmazione dei lavori delle commissioni, una quota di audizioni ai gruppi di opposizione. Nonostante si possa riconoscere ai Presidenti un ruolo cruciale per la risoluzione di alcuni profili controversi nelle attività delle Commissioni, essi si riferivano in modo particolare alla tutela delle minoranze. In futuro, con maggiore probabilità, il ruolo presidenziale in seguito all'eventuale entrata in vigore della riforma consisterà nell'incoraggiare l'intesa e gli equilibri tra Camera e Senato, nonché l'adozione di criteri che rispettino principi di equità (se non di proporzionalità) nella composizione delle commissioni e nello svolgimento dei lavori, al fine di evitare che vi siano gruppi minoritari che potrebbero essere schiacciati e annullati dalla maggioranza politica e dal lavoro della Camera, titolare esclusiva di tutte le attribuzioni politiche.

I Presidenti ricopriranno certamente un ruolo chiave fondamentale: questo dato sembra avvalorata anche da altre disposizioni della riforma, quali l'art. 70, comma 6, il quale riconosce come necessaria l'intesa tra i Presidenti per la risoluzione delle questioni di competenza<sup>81</sup>.

#### 4.3 La fine delle Commissioni bicamerali?

Dall'interpretazione testuale dell'art. 82 appare incerta e difficilmente ipotizzabile l'istituzione di commissioni bicamerali d'inchiesta; secondo alcuni sarebbe persino ricavabile un divieto implicito di crearle<sup>82</sup>, sebbene la risoluzione definitiva di questo dubbio sarà più probabilmente rinviata alle modalità attuative della riforma e ai regolamenti delle due Camere. A ben vedere neanche il vecchio art. 82 prevedeva espressamente la possibilità di istituirle, eppure alcune Commissioni bicamerali d'inchiesta, soprattutto quelle connotate da una certa ripetitività e stabilità, hanno avuto un rilievo particolare nella storia repubblicana, sia in considerazione dell'incidenza interna della loro attività nel complesso lavoro delle Camere, sia per l'insostituibile funzione ricoperta non solo nell'attività legislativa ma anche nelle ripercussioni esterne del lavoro svolto.

Soprattutto le Commissioni bicamerali d'inchiesta solide, con competenze specifiche e presenti più o meno stabilmente nelle diverse legislature meriterebbero di essere sottratte

---

80

G. RIVOCCHI, *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di 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 *amministrazioneincammino e ID., I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, p. 237.

81

Testualmente "i Presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti".

82

In particolare R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, op.cit., p. 14.

a queste considerazioni negative circa la loro configurabilità. Non sembra assurdo ipotizzare che possano continuare a svolgere il loro compito in continuità col passato, evolvendosi seguendo le caratteristiche peculiari di un bicameralismo non più paritario.

Non manca chi afferma l'esigenza dell'intervento di una apposita legge costituzionale in proposito, che preveda esplicitamente l'esistenza di inchieste bicamerali, sostenendo anche che essa potrebbe costituire l'unico fondamento legittimo del loro operare<sup>83</sup>. Questa posizione si basa anche sulla convinzione che le leggi attualmente vigenti che disciplinano organi bicamerali, di qualsiasi natura, diverrebbero incostituzionali in seguito all'entrata in vigore della riforma costituzionale<sup>84</sup>.

I principali argomenti a sfavore dell'esistenza futura di commissioni bicamerali<sup>85</sup> consistono nella difficoltà di ovviare alla periodica necessità di sostituire i membri del Senato e quindi nell'impossibilità di garantire una certa stabilità interna per tutta la durata dell'inchiesta; queste difficoltà, in verità configurabili anche nelle commissioni monocamerali senatoriali, possono essere risolte dalla legge istitutiva e dal regolamento interno che regoleranno le future commissioni parlamentari d'inchiesta, non essendo rinvenibile alcun limite alle capacità organizzative autonome delle stesse<sup>86</sup>.

A suffragio di questa tesi si ricorda che nella IV legislatura l'atto istitutivo della Commissione d'inchiesta sul banditismo sardo pose alcuni problemi dovuti al fatto che quest'ultima fosse stata istituita in tempi ravvicinati al termine della legislatura<sup>87</sup>. In seguito le leggi istitutive tennero sempre conto della durata della legislatura, in special modo considerando che alcuni dei membri avrebbero potuto non essere rieletti. La stessa cosa accadrebbe nelle future commissioni bicamerali d'inchiesta, in cui una parte dei membri

---

83

*Ivi*, p. 15 viene suggerita in alternativa la possibilità di trasformare gli organi bicamerali presenti a norma delle leggi vigenti in commissioni speciali, composte unicamente da deputati e interne alla sola Camera. Ipotizza in alternativa di mantenere questi organi depotenziando la loro politicità e assimilandole a "commissioni con competenze tecniche o di studio".

84

*Ibidem*.

85

Anche se la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle periferie, recentemente istituita presso la Camera dei deputati con delibera del 27 luglio 2016, se fosse stata creata dopo la riforma costituzionale avrebbe probabilmente avuto natura bicamerale. Infatti prevede il controllo sulla presenza dei migranti nel territorio, verifiche sul grado d'istruzione e allo stesso tempo coinvolge, necessariamente, le istituzioni locali per quanto attiene alle forme di partecipazione previste nei territori e la gestione delle politiche sulle periferie.

86

A sostegno di queste riflessioni sembrerebbero le considerazioni di V. DI CIULO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Quinta edizione, Giuffrè, Milano, 2013, p. 846, che riportano esempi di commissioni le quali in passato hanno fatto ampio uso del regolamento interno per apportare modifiche allo svolgimento della loro attività pur mancando un'autorizzazione esplicita in questo senso nell'atto istitutivo. Secondo P. CAMPENNI, *Gli organi bicamerali nella recente esperienza parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, n. 1, 1994, p. 124, addirittura la legge istitutiva, ingerendosi nella sfera regolamentare delle Camere, lederebbe il loro potere autoregolamentare; non la considera l'atto istitutivo delle commissioni bicamerali bensì il presupposto C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, Edizioni di comunità, Milano, 1979.

87

Tale commissione fu poi istituita nel 1969 all'inizio della legislatura successiva e terminò i suoi lavori nel 1972.

23

sarebbe, inevitabilmente, variabile. In quel caso il progetto di legge stabiliva che i Presidenti delle due Camere avrebbero dovuto sostituire i membri non rieletti con parlamentari del medesimo gruppo, al fine di rispettare il requisito di proporzionalità. Il timore di fondo allora consisteva nella circostanza che le elezioni avrebbero potuto anche incidere sulla dimensione dei gruppi e conseguentemente si sarebbe dovuta modificare la composizione dell'intera commissione. A seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale "Renzi-Boschi", al contrario, l'assenza del requisito di proporzionalità nella riforma per i membri del Senato permetterebbe, per le Commissioni bicamerali, una sostituzione più automatica che non inciderebbe sui membri appartenenti alla Camera dei deputati, per i quali si potrebbe seguire il criterio di proporzionalità politicamente inteso. Per i membri del Senato che occorrerà sostituire sarà necessario prevedere autonomi criteri idonei o a garantire la medesima rappresentanza territoriale "perduta" con la decadenza del senatore precedentemente in carica, sostituendolo con il subentrante, o garantendo che venga comunque rispettato il *cleavage* prevalente, ferma restando l'esigenza di rappresentare quante più possibili realtà territoriali<sup>88</sup>.

La futura disciplina di queste commissioni necessita di particolari attenzioni, in quanto rispetto al passato, sulla base della rappresentanza territoriale, si possono più facilmente verificare ipotesi di conflitto di interesse. Elementi utili per individuare regole relative alla sostituibilità dei membri delle commissioni bicamerali potrebbero essere rinvenuti nelle norme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, la quale, ai sensi dell'art. 126 Cost. costituisce "l'archetipo" delle Commissioni bicamerali nel nostro ordinamento<sup>89</sup>.

Ai sensi dell'art. 52, comma 3, della legge 10 febbraio 1953, n. 62<sup>90</sup>, ai membri della Commissione è fatto divieto di partecipare alle sedute in cui sono discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti. Lo scopo della disposizione è evitare che il parlamentare possa farsi portatore di interessi particolaristici e vantaggi la propria regione facendosi condizionare dal futuro esito elettorale. In presenza di tale

---

88

Disposizioni relative alla sostituzione dei membri sono previste anche negli attuali regolamenti interni delle commissioni bicamerali d'inchiesta, quali quella c.d. "Antimafia", che all'art. 3 prevede:

*"1. In caso di impedimento definitivo, di dimissioni dalla Commissione, di assunzione di un incarico governativo o di cessazione del mandato parlamentare, i componenti della Commissione sono sostituiti da altri parlamentari nominati con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui all'articolo 2 della legge istitutiva.*

*2. Non sono ammesse sostituzioni temporanee dei componenti la Commissione.*

*3. Salva diversa disposizione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ciascun componente della Commissione può assistere alle riunioni di ogni Comitato e sostituirne anche temporaneamente i componenti; quindi coerentemente con questo una volta decaduto un senatore si può provvedere a sostituirlo".*

89

Sul fondamento costituzionale e sui limiti ricavabili dal testo costituzionale degli organi bicamerali v. P. CAMPENNI, *Gli organi bicamerali nella recente esperienza parlamentare*, cit., pp. 122-123.

90

Ai sensi dell'art. 52 "la Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'art. 126, quarto comma, della Costituzione, è composta di quindici deputati e quindici senatori designati dalle due Camere con criteri di proporzionalità. Essi rimangono in carica per la durata delle legislature delle rispettive Camere.

*La Commissione elegge nel proprio seno un presidente, due vicepresidenti e due segretari.*

*I membri della Commissione non possono partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti. Essi sono sostituiti di volta in volta da deputati e senatori all'uopo designati dai Presidenti delle rispettive Camere.*

*Per l'espletamento dei suoi compiti la Commissione fruisce di personale, ivi comprese eventuali collaborazioni esterne, locali e strumenti operativi, messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa fra loro."*

24

incompatibilità il componente della commissione deve essere sostituito da un altro parlamentare appositamente designato dai Presidenti delle Camere<sup>91</sup>.

Guardando alle esperienze passate di commissioni bicamerali d'inchiesta, si deve ritenere che temi maggiormente attinenti alla verifica dei fatti e alla verità, spesso più politica che giudiziaria, in futuro saranno con maggiore probabilità oggetto di indagine soprattutto da parte della Camera dei deputati<sup>92</sup>. Essa infatti avrebbe la responsabilità politica, nonché la titolarità necessaria a sindacare l'operato del Governo ed accertare eventuali responsabilità in merito a stragi irrisolte e vicende poco chiare della storia repubblicana, in virtù della sua rappresentanza nazionale e dell'interesse pubblico costituito dalla doverosa conoscenza della verità.

Non è possibile in ogni caso escludere che, nonostante l'ostacolo letterale della delimitazione territoriale del pubblico interesse, anche il Senato non possa istituire Commissioni d'inchiesta di questo genere: proprio la minore politicità che lo dovrebbe caratterizzarlo potrebbe essere una notevole spinta nella ricerca di una ricostruzione dei fatti più autentica, meno filtrata politicamente e più vicina alla realtà.

#### **4.3.1 Argomenti a favore del mantenimento di alcune esperienze positive di Commissioni bicamerali d'inchiesta**

Provando ad ipotizzare quali Commissioni attualmente esistenti conserveranno la loro natura bicamerale, nonostante lo scetticismo diffuso sulla loro futura esistenza, si auspica il mantenimento bicamerale delle Commissioni maggiormente stabili e strutturate presenti in più legislature, per le quali un ricorrente mutamento dei membri e quindi degli equilibri non sarebbe sufficiente a far venire meno l'interesse e l'utilità dell'inchiesta stessa e che necessitano, per la natura complessa e diversamente localizzata dei temi trattati, di intrattenere un rapporto costante con le realtà degli enti territoriali.

Presentano una certa stabilità nelle legislature e una relazione frequente con esperienze localmente individuabili due commissioni bicamerali, entrambe presenti in tutte le legislature più recenti: la "*Commissione sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse*", attiva dalla XII legislatura solo alla Camera e diventata bicamerale dalla XIII legislatura in poi, e quella, diversamente nominata ma da considerare la commissione bicamerale più costante, che nella legislatura attuale è denominata "*Commissione bicamerale d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere*"<sup>93</sup>.

---

91

L'accoglimento di quest'ipotesi di sostituzione ad opera presidenziale presenterebbe punti di contatto con altri punti della riforma costituzionale in cui si attribuisce ai Presidenti un importante ruolo di vigilanza e coordinamento, come previsto dal testo dell'art. 70 in tal senso riformato.

92

Fornendo esempi sulla base delle legislature trascorse, con grande probabilità inchieste bicamerali che si prefiggono l'indagine e la verità sulle pagine buie della storia italiana, quali quelle sul comportamento degli organi della pubblica amministrazione in ordine alla cosiddetta "anonima banchieri" (III legislatura), sul disastro del Vajont (IV legislatura), sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche e amministrative ad esso eventualmente connesse, sulla Loggia massonica P2 e sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia (VII legislatura), sul terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi (IX, X, XI, XII, XIII legislatura), sull'affare Telekom Serbia, sul dossier Mitrokhin e l'attività d'intelligence italiana, sulle cause di occultamento di fascicoli relativi a crimini nazifascisti (XVI legislatura), sul rapimento e la morte di Aldo Moro (XVII legislatura) saranno istituite dalla sola Camera dei deputati.

93

Il lavoro delle due Commissioni presenta elementi comuni quanto all'indagine sul business relativo allo smaltimento e trasporto dei rifiuti; inoltre entrambe nascono dall'esigenza di disporre di strumenti capaci di offrire una visione dei fenomeni dinamica e che consentano di controllare in modo continuativo situazioni in continuo svolgimento, così da verificare costantemente le responsabilità ed effettuare accertamenti, anche con l'ausilio di missioni in varie Regioni d'Italia. Il lavoro svolto da queste "Commissioni-osservatorio" costituisce la base fondamentale per formulare idonee proposte a carattere legislativo e amministrativo, con lo scopo di rendere maggiormente incisiva e coordinata non solo l'azione statale ma anche quella di Regioni ed enti locali.

L'istituzione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti ha risposto all'esigenza di provvedere alla situazione precaria in cui versavano molte Regioni del paese, che si servivano di impianti non a norma o non autorizzati ed esportavano molti dei loro rifiuti. In particolare, nel dibattito in sede referente risalente alla XII legislatura, durante la quale la commissione venne per la prima volta istituita, di fronte al dubbio sulla scelta per una commissione monocamerale e una bicamerale, si discusse lungamente e venne istituita inizialmente solo presso la Camera dei deputati, anche se molti sostennero la seconda opzione, in quanto considerata più appropriata, riflettendo soprattutto sull'importanza del tema<sup>94</sup>. Al criterio privilegiato fino ad oggi per l'istituzione di commissioni bicamerali, ossia quello della rilevanza dell'oggetto dell'inchiesta, in futuro si preferirà tener conto del coinvolgimento delle Regioni nelle materie oggetto d'inchiesta, anche considerando l'eventuale frequenza nell'effettuare missioni<sup>95</sup>, per la necessità di svolgere le indagini "sul campo", al fine di acquisire le informazioni direttamente negli impianti e tenendo in considerazione le diverse specificità, caratteristiche e difficoltà territoriali<sup>96</sup>.

---

Tale commissione è stata istituita, con funzioni "antimafia", dal 1982 in poi in ogni legislatura, anche se nell'VIII legislatura la l. n. 646/1982 istituì una semplice commissione di controllo, che non possedeva i poteri ex art. 82. Nella III legislatura si concentra sulla mafia in Sicilia. La Commissione presenta la natura di commissione bicamerale d'inchiesta nella gran parte delle leggi istitutive e continuativamente dalla X legislatura in poi. Per un'analisi dettagliata delle leggi istitutive si rinvia al contributo di F. COMPARONE, *L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione*, op.cit., p. 185-222.

94

Nella stessa sede l'orientamento maggioritario fu maggiormente favorevole allo strumento monocamerale, che venne preferito perché considerato più rapido nelle procedure, anche se dalla XIII legislatura in poi la Commissione divenne bicamerale. Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari* del 2 marzo 1995, p. 51 ss. *Amplius*, sulla prima legge istitutiva della commissione alla Camera dei deputati F. CARINO, *La Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse: dalla deliberazione istitutiva alla relazione conclusiva*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Camera dei deputati, Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, Roma, 1998. p. 407ss.

95

Come rileva F. CARINO, *ivi*, p. 415, nella XII legislatura solo nei primi sette mesi di attività della commissione essa ha svolto sette missioni in diverse Regioni.

96

Cfr. *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari* del 19 luglio 2016, il quale relaziona sulla situazione dei rifiuti in Sicilia dopo aver compiuto tre missioni specifiche nel territorio, con sopralluoghi presso le discariche che presentavano le situazioni più critiche. Nella prima parte della relazione si sofferma sulla gestione dei rifiuti in Sicilia, esprimendo valutazioni anche sull'operato della Regione; la seconda parte illustra lo stato delle modalità di gestione dei rifiuti nelle diverse province, fornendo informazioni anche sulle infiltrazioni della criminalità organizzata; nella terza parte riporta le questioni attinenti alla gestione delle discariche private. Nelle conclusioni rileva l'inefficacia delle competenze regionali in materia di programmazione e controllo.

Anche per la Commissione parlamentare antimafia, la “più stabile” Commissione d’inchiesta<sup>97</sup>, non sembra percorribile la strada della trasformazione in commissione permanente monocamerale, in quanto ne risulterebbe irrimediabilmente compromessa la funzione, poiché verrebbe fortemente depotenziata da un punto di vista strumentale, salvo l’intervento di una modifica costituzionale che possa permettere alle commissioni permanenti di disporre inchieste<sup>98</sup>. A sostegno del suo mantenimento in senso bicamerale, sulla base dei lavori da essa finora condotti si può notare che gli enti territoriali vengono interessati in misura consistente, non solo perché coinvolte nelle attività di missione ma anche per il monitoraggio costante di quello che avviene in tutta Italia ai fini dell’attuazione degli scopi espressi nella legge istitutiva<sup>99</sup>.

Guardando all’attività svolta dalla Commissione parlamentare antimafia<sup>100</sup> nella corrente legislatura possiamo notare che il suo ruolo nella c.d. “inchiesta legislativa” è molto rilevante nell’adozione di alcune normative recenti e che lo studio, le missioni, le ricerche concluse nell’attività di inchiesta costituiscono base fondante per modifiche alla legislazione vigente quali ad esempio quelle sul 416 ter e sulla legge relativa alla protezione dei testimoni di giustizia<sup>101</sup>.

---

97

La prima commissione parlamentare antimafia è stata istituita dal 1962 al 1976; dopo una breve parentesi in cui ha esercitato funzioni di vigilanza e controllo, dal 1982 al 1987, ha esercitato le sue funzioni d’inchiesta stabilmente dalla X legislatura in poi.

98

Sembra suggerire questa soluzione, per le inchieste maggiormente “stabili”, su modello americano, francese, spagnolo e inglese, provvedendo però ad una contestuale modifica costituzionale R. DICKMANN, *La funzione parlamentare d’inchiesta nel diritto comparato*, in ID (a cura di), *L’inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Jovene Editore, Napoli, 2009, pp. 183-184.

99

Ai sensi della legge istitutiva 19 luglio 2013, n. 87 la Commissione deve vigilare sull’attuazione della normativa antimafia; in linea con questo scopo Regioni ed enti locali sono coinvolti ai sensi dell’art. 1 lett. d), deve “*accertare la congruità della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri, formulando le proposte di carattere normativo e amministrativo ritenute opportune per rendere più coordinata e incisiva l’iniziativa dello Stato, delle Regioni e degli enti locali e più adeguate le intese internazionali concernenti la prevenzione delle attività criminali, l’assistenza e la cooperazione giudiziaria, anche al fine di costruire uno spazio giuridico antimafia al livello dell’Unione europea e di promuovere accordi in sede internazionale*”. La commissione antimafia deve inoltre guardare “*agli insediamenti stabilmente esistenti nelle Regioni diverse da quelle di tradizionale inserimento e comunque caratterizzate da forte sviluppo dell’economia produttiva*” (lett.e)), “*indagare sul rapporto tra mafia e politica, sia riguardo alla sua articolazione nel territorio e negli organi amministrativi*” (lett. f.)), “*svolgere il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l’efficacia delle disposizioni vigenti in materia, anche con riguardo alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali*” (lett. n));

100

Sul lavoro delle Commissioni antimafia nella storia repubblicana v. N. TRANFAGLIA, *Le commissioni d’inchiesta sulla mafia nell’Italia repubblicana*, in: E. CICONTE, F. FORGIONE, I. SALES, *Atlante delle mafie: storia, economia, società, cultura*, vol. I, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2012, p. 115-137.

101

Coerentemente con quanto previsto dalla legge istitutiva 19 luglio 2013, n. 87 art.1, lett. b) “*verificare l’attuazione delle disposizioni del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, della legge 13 febbraio 2001, n. 45, e del regolamento di cui al*

27

Considerando la varietà delle materie trattate dalla Commissione sorge spontaneo chiedersi se questo tipo di commissioni sia compatibile con il bicameralismo differenziato ed in particolare con l'art. 70, poiché, basandosi su esempi concreti, in futuro su una legge come quella sui testimoni di giustizia, e in generale in materia penale, legifererebbe in misura prevalente la Camera dei deputati. L'esistenza di una commissione bicamerale di questo tipo potrebbe astrattamente ovviare al problema, nel caso in cui si discuta di una materia in cui il Senato è escluso dalla competenza legislativa, di trovare una sede politica in cui esprimere opinioni<sup>102</sup> e fornire il proprio contributo con le esperienze locali, evidenziando anche difficoltà attuative sulla base delle proprie esperienze negli enti territoriali. È ipotizzabile pensare anche che il Senato potrebbe partecipare solamente alle sedute in cui il suo ruolo possa essere utile allo svolgimento dell'attività, dal momento che l'audizione di rappresentanti di Regioni e Comuni è prassi frequente nell'attuale attività delle Commissioni. Questa ipotesi sembrerebbe andare nella medesima direzione (e seguirne quindi la ratio), della possibilità per il Senato di intervenire nel procedimento legislativo nelle materie in cui non ha potere di veto.

Inoltre, nonostante la maggiore rapidità con cui opera la commissione monocamerale d'inchiesta, la bicamerale potrebbe presentare il vantaggio, offrendo uno spazio anche al Senato, di non rallentare il procedimento legislativo perché il Senato avrebbe già contribuito alla determinazione dei contenuti della legge.

Infine la dottrina aveva rinvenuto la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta a fini legislativi<sup>103</sup> anche nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni: coerentemente con questa interpretazione si dovrebbe consentire l'inchiesta bicamerale quantomeno per le materie legislative che restano di competenza di entrambe le Camere, soprattutto in ragione della stretta connessione da sempre esistente tra competenza legislativa e inchiesta parlamentare.

## **5. Cenni sul futuro del principio di leale collaborazione in materia d'inchiesta parlamentare**

Un'ultima considerazione attiene alla evoluzione del principio di leale collaborazione, fondamentale nella giurisprudenza costituzionale in materia di inchiesta e che potrebbe influire in modo significativo nei rapporti tra Stato e Regioni e tra Camera e Senato. Tale principio probabilmente conoscerà in futuro, in caso di esito positivo del referendum, un'ulteriore espansione, sviluppo e centralità<sup>104</sup>.

---

*decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, riguardanti le persone che collaborano con la giustizia e le persone che prestano testimonianza, e promuovere iniziative legislative e amministrative necessarie per rafforzarne l'efficacia*". Per la protezione dei testimoni di giustizia cfr. la proposta di legge Bindi ed altri A.C. 3500 attualmente esaminata in Commissione.

102

In dottrina è stata discussa in passato l'ammissibilità di atti di indirizzo presso le Commissioni bicamerali. Nello specifico, C. CHIMENTI, *Gli organi bicamerali nel Parlamento italiano*, op.cit, sarebbe stato opportuno riconoscere tale attività. *Contra*, L. CIAURRO, voce *Risoluzione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXVII, sulla base dell'incompatibilità con l'art. 94 Cost., che impone una separazione rigida tra le Camere nell'esercizio dell'indirizzo politico al governo. Valuta positivamente la possibilità di ricorrere alla funzione d'inchiesta ex art. 82, utilizzabile ad opera del Senato riformato al pari di un atto di indirizzo R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, op.cit., p. 13.

103

F. FENUCCI, *I limiti all'inchiesta parlamentare*, op.cit., p. 214. Dello stesso avviso anche P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, op.cit. p. 268.

104

Non è escluso comunque, neanche da parte chi non ipotizza come possibile l'esercizio congiunto del potere d'inchiesta a causa della diversa legittimazione ed ambiti di competenza, che la coesistenza si fondi su formule di leale collaborazione, affidando non a commissioni bicamerali come intese fino ad oggi ma a commissioni che operino simultaneamente attività conoscitive parallele, in modo concorrente sebbene non congiuntamente<sup>105</sup>.

Occorre tuttavia ricordare le ritrosie manifestate dalla Camera, che nella difesa in merito al conflitto di attribuzione sul caso Alpi-Hrovatin, aveva sostenuto, nell'applicazione effettiva di tale principio, la necessaria elasticità dei criteri per il suo adempimento, tenendo anche conto delle specificità dei singoli casi trattati. Questa visione, secondo la quale la leale collaborazione rappresenta più un rischio di interferenza, specialmente in relazione a vicende più sensibili, che uno strumento di lavoro parallelo e congiunto, potrebbe manifestarsi anche in futuro e trasformarsi in un tentativo di sopraffazione di una Camera sull'altra, soprattutto in presenza di inchieste connotate da irriducibile politicità, in relazione alle quali Camera e Senato potrebbero avere visioni e prospettive divergenti.

Il Senato conquisterà sicuramente il suo spazio tramite un regolamento<sup>106</sup> idoneo a trovare sedi e strade nuove per valorizzare il suo ruolo, anche sul piano politico<sup>107</sup>. Il rinvio plurimo alla determinazione regolamentare di molti profili problematici di attuazione della riforma costituisce una grossa deresponsabilizzazione da parte del legislatore costituzionale: non sono affatto chiare modalità e limiti dell'intervento del Senato per le funzioni condivise, come nel caso della competenza legislativa, e astrattamente condivisibili in materia di inchiesta, in relazione alla quale non viene considerato che il rinvio al futuro regolamento sottovaluta anche le conseguenze sui diritti di libertà dei soggetti su cui inciderà inevitabilmente il lavoro delle commissioni parlamentari

---

In questo senso anche i risultati dell'indagine conoscitiva relativa alla riforma contenuta nel resoconto stenografico della seduta di giovedì 13 ottobre 2016 della Commissione parlamentare per le questioni regionali, secondo cui “*Il nuovo Senato funzionerà dunque quanto più riuscirà a divenire sede di composizione degli interessi nazionali e dei territori, in quell’ottica di leale collaborazione che costituisce principio fondativo dei rapporti tra Stato ed autonomie*”, p. 197, <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/10/13/leg.17.bol0709.data20161013.com23.pdf>.  
105

R. DICKMANN, *Appunti sul ruolo del Senato nel nuovo Parlamento repubblicano*, ult. op.cit, p. 14 ss.  
106

I futuri regolamenti parlamentari vengono intesi come la principale fonte attuativa della riforma costituzionale. Di questo avviso E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, in *federalismi.it*, 19 ottobre 2016, p. 4 ss.  
107

R. DICKMANN, ult.op.cit., p. 16, suggerisce che “*al Senato si potrebbero strutturare sessioni tematiche con discussione e votazione di atti (non legislativi), valorizzando a tal fine l’Assemblea rispetto alle commissioni, e si potrebbe potenziare all’esito di attività conoscitive l’esame e l’approvazione di rapporti e relazioni (anche di singole commissioni), contenenti progetti organici di riforme di settore da sottoporre direttamente al Governo, nell’interesse delle istituzioni territoriali rappresentate, o da formalizzare, ove possibile, sotto forma di disegni di legge del Senato stesso*”.

d'inchiesta<sup>108</sup>, per la cui tutela un'indicazione costituzionale più limpida sarebbe stata auspicabile.

## 6. Conclusioni

La principale difficoltà che incontrerà il nuovo Senato consisterà innanzitutto nel dover proseguire il suo lavoro sulle fondamenta di un organo che ha lavorato fino ad oggi senza le limitazioni (ma anche le opportunità) che potrebbero essere introdotte dalla riforma costituzionale "Renzi-Boschi". Esso troverà certamente ostacoli nella sua affermazione, con il rischio di rivendicare anche alcune attribuzioni passate. Tuttavia sciogliere la maggior parte dei dilemmi pratici della riforma costituzionale competerà ai regolamenti parlamentari che saranno approvati, in particolare a quello del Senato.

A tale riguardo si auspica il mantenimento di una previsione simile all'art. 162, comma 1 bis del regolamento del Senato, a condizione che si estenda non solo alla fase di presentazione e discussione ma anche alla fase deliberativa: indipendentemente dal *cleavage* che si affermerà in concreto infatti è importante che le nuove disposizioni regolamentari tengano in considerazione le eventuali minoranze, anche se di natura non politica, che potrebbero essere schiacciate dagli interessi delle realtà territoriali più grandi o più coese, al fine di riequilibrare eventuali scompensi.

Il compito di chi dovrà dare attuazione alle modifiche costituzionali non è inoltre facilitato dalle contraddizioni presenti sia nella relazione illustrativa del disegno di legge governativo che nelle schede di lettura, le quali, invece di fornire criteri interpretativi puntuali, sembrano lasciare, tra le maglie della riforma, ampio margine al Senato, offrendogli una strada percorribile per conquistare uno spazio politico consistente, nonostante la legittimazione nell'indicare indirizzo politico e il controllo sul potere esecutivo non saranno di sua competenza.

Questa "scappatoia", soprattutto per il riferimento inserito in commissione agli "*interessi pubblici*", mal si concilia con un Senato non partitico, che ha la pretesa di diventare un organo nuovo e inedito rispetto al passato e il cui incerto *cleavage* rappresenta uno dei punti più controversi della riforma. Le possibili inefficienze di una modifica della Costituzione così rilevante infatti si celano dietro le disattenzioni e nei dubbi interpretativi non risolti, per i quali il rinvio alla determinazione presidenziale o alla normativa regolamentare rappresenta una soluzione semplice ma rischiosa: si sarebbe dovuto già nella preparazione e nello studio precedente all'entrata in vigore della riforma considerare tutti gli aspetti, anche quelli valutati, nel dibattito, minori, e pertanto trascurati, poiché è in essi che si annida il ruolo del nuovo Senato e il futuro assetto della Repubblica.

L'effettiva riuscita di una riforma infatti, come ha dimostrato quella del 2001, dipende soprattutto dalla rapida risoluzione delle incognite presenti nella fase immediatamente precedente e immediatamente successiva alla sua entrata in vigore e dalle concrete modalità di attuazione.

Solo la corretta predisposizione e implementazione delle misure tese a garantire il soddisfacimento di tali condizioni consentirà il reale superamento del bicameralismo

---

108

Questo il timore espresso da A. MANZELLA, *Rinvio plurimo ai regolamenti parlamentari e rigidità costituzionale: alla prova del referendum*, p.113, in AA.VV., *Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della riforma*, Astrid, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2016. Sul tema v. anche E. GRIGLIO, *I regolamenti parlamentari come snodo attuativo del bicameralismo differenziato: la diversificazione dei rinvii e i nuovi rimedi interni*, *ivi*, p. 16.

paritario e la risoluzione definitiva dei problemi lungamente sollevati e studiati nel diritto parlamentare.

\*\* Laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Firenze; attualmente studentessa del Master in Parlamento e Politiche Pubbliche presso la LUISS Guido Carli di Roma.