



S. D'ALFONSO, *Potere di inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 157*.

L'inchiesta parlamentare rappresenta un tema classico della riflessione giuspubblicistica italiana, la quale ha avuto modo di approfondirne lo studio sia nella prospettiva interna (cfr., *ex pluribus*, AA.VV., *Dibattito sulle inchieste parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 596 ss.; G. Silvestri, *Considerazioni sui poteri ed i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Il Politico*, n. 3/1970, 538 ss.; A. Pace, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative: saggi*, Milano, Giuffrè, 1973; Id., *Art. 82*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Bologna, Zanichelli, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1979, Tomo 2: artt. 76-82., 303 ss.; R. Moretti, *Inchiesta parlamentare*, in *Novissimo digesto italiano*, app. IV, Torino, Utet, 1983, 130 ss.; F. Fenucci, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999; R. Borrello, *Segreti pubblici e poteri giudiziari delle Commissioni d'inchiesta: profili costituzionalistici*, Milano, Giuffrè, 2003; R. Dickmann, *Profili costituzionali delle Commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Diritto e società*, 2007, 493 ss.; 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*, Milano, Giuffrè, 2008, 185 ss.; M. Malvicini, G. Lauri, *Le Commissioni parlamentari di inchiesta: recenti sviluppi e osservazioni alla luce della prassi*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2016, 1 ss.) che in quella comparatistica (cfr., in particolare, G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, Maggioli, 1985; R. Dickmann (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009).

Si colloca a pieno titolo nell'alveo di questo ricco filone di ricerca il recente volume di Stefano D'Alfonso dal titolo *Potere di inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti* (Napoli, Editoriale Scientifica, 2020), nel quale viene offerto un contributo prezioso e aggiornato all'inquadramento teorico del rapporto intercorrente tra l'esercizio del potere d'inchiesta parlamentare e il sistema delle garanzie rinvenibili nell'ordinamento a tutela dei diritti dei terzi che si assumano lesi da atti adottati dalle commissioni d'inchiesta. L'indagine muove dalla premessa che la questione della sindacabilità di tali atti – con quanto ne consegue in termini di garanzia dell'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti dei singoli da essi investiti – sia ancora aperta e attuale, in considerazione del perdurante confronto tra indirizzi interpretativi contrapposti, nonché, soprattutto, alla luce di alcune importanti indicazioni contenute in recenti pronunce, suscettibili di rivitalizzare il dibattito

* Contributo sottoposto a *peer review*.

scientifico. L'Autore, opportunatamente, adotta un *modus operandi* che affianca alla rievocazione dei più significativi contributi della dottrina costituzionalistica, anche risalente, un'approfondita disamina della giurisprudenza formatasi in materia, utile sia per avere precisa cognizione dei diritti che i singoli hanno di volta in volta ritenuto essere stati lesi dagli atti delle commissioni d'inchiesta, sia per rinvenire i principi di riferimento fissati a livello costituzionale ed europeo-convenzionale relativamente alla funzione di inchiesta e al concetto di atto politico. Al fine di ricostruire la natura del potere d'inchiesta e degli atti adottati nell'esercizio dello stesso, indispensabile per approdare a una compiuta valutazione del suo impatto sulla sfera dei terzi e dei rimedi esistenti a tutela dei diritti, egli completa il quadro conoscitivo avvalendosi altresì dell'esame fattuale degli atti adottati dalle commissioni d'inchiesta, delle fonti normative di riferimento e delle indicazioni emerse nel dibattito in sede istituzionale, con particolare riguardo al nodo cruciale dei rapporti tra inchiesta parlamentare e autorità giudiziaria. Sul piano metodologico, uno dei maggiori pregi di quest'opera risiede senza dubbio nella felice scelta di esaminare le numerose e varieguate tematiche afferenti al potere d'inchiesta in una prospettiva rigorosamente giuridica ma, allo stesso tempo, sensibile all'esigenza di non smarrire la consapevolezza del significato storico-politico dell'istituto, ossia del «ruolo che le commissioni parlamentari d'inchiesta sono in grado di assumere nella vita del Paese, con il loro lavoro che è rivolto al Parlamento così come al suo esterno» (p. 13).

Nel primo capitolo della monografia, richiamando i lavori dell'Assemblea Costituente e un memorabile *Dibattito sulle inchieste parlamentari* ospitato dalla rivista *Giurisprudenza Costituzionale* del 1959, l'Autore pone preliminarmente in evidenza come la costituzionalizzazione dell'istituto dell'inchiesta parlamentare sia stata ritenuta necessaria, in ampia parte, proprio in considerazione della rilevanza esterna dell'attività delle commissioni d'inchiesta in termini di possibile incidenza sui diritti dei cittadini. Il nodo dei rimedi rinvenibili nell'ordinamento a tutela dei soggetti collocati all'esterno dell'organizzazione costituzionale i cui diritti si presumono lesi dall'attività d'inchiesta è efficacemente tematizzato attraverso un'analisi critica della giurisprudenza in materia, la quale finora ha sempre escluso, sia formalmente che sostanzialmente, la giustiziabilità degli atti delle commissioni d'inchiesta. L'itinerario proposto nella casistica giudiziaria consente innanzitutto di individuare nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, a fronte di una persistente chiusura all'accesso al giudice ordinario, il rimedio «maggiormente in grado di fornire risposte alla domanda di tutela dei diritti» (p. 23) menomati da atti delle commissioni d'inchiesta e, di conseguenza, quello più sperito, nonostante il fatto che, per le sue caratteristiche procedurali, non rappresenti affatto un percorso di tutela fisiologico. Oltre alla generale difficoltà di vedere assicurata l'effettività dei rimedi giurisdizionali ordinari a tutela dei diritti, vengono fatti emergere anche alcuni specifici temi caratterizzanti la questione, come quello dei rapporti tra Camere e rispettive commissioni d'inchiesta e quello della segretezza dei lavori delle medesime, sovente al centro di significative dispute con il potere giudiziario. La ricognizione delle decisioni rese sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato si estende fino a ricomprendere il tema dell'insindacabilità delle opinioni espresse *extra moenia* da componenti delle commissioni d'inchiesta su argomenti che ne costituiscono l'oggetto, del quale l'Autore coglie attentamente i possibili riflessi sul piano dei diritti della personalità dei cittadini, ma anche

sulla credibilità e sul complessivo ruolo istituzionale di tali commissioni, specialmente nell'ipotesi in cui l'istituto sia piegato strumentalmente a usi conflittuali o personalistici. Ulteriori indicazioni funzionali all'analisi teorica della natura dei poteri esercitati e degli atti adottati dalle commissioni parlamentari d'inchiesta sono infine desunte, oltre che dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (v. soprattutto *Montera c. Italia*, 9 luglio 2002, ricorso n. 64713/01) e da alcuni casi in tema di massoneria decisi recentemente dal giudice ordinario, dalla ricostruzione del percorso argomentativo sul quale si fonda la sentenza delle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione del 12 marzo 1983, n. 4, considerata punto di partenza e ancora oggi principale riferimento del consolidato indirizzo interpretativo che, rilevata la natura politica degli atti delle commissioni d'inchiesta, ne propugna l'insindacabilità giurisdizionale.

Nel secondo capitolo, lo studioso evidenzia innanzitutto la rilevanza nel dibattito istituzionale del tema delle interferenze tra l'esercizio del potere parlamentare d'inchiesta e l'attività propria del potere giudiziario, le quali, anche a fronte delle loro problematiche ricadute in termini di garanzia delle istanze di tutela dei diritti dei singoli, in passato hanno più volte fatto invocare un intervento risolutivo del legislatore: il riferimento è, in particolare, alle osservazioni critiche e alle indicazioni contenute in una relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 adottata nel 1984 e in una missiva del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 1991. Nel prosieguo della trattazione, accertato l'ampio ventaglio dei diritti sanciti a livello costituzionale ed europeo dei quali i terzi esigono tutela a fronte di attività dell'inchiesta parlamentare ritenute lesive (inviolabilità del domicilio, libertà e segretezza della corrispondenza, libertà di associazione, tutela dei dati personali, rispetto della vita privata e familiare, diritto alla tutela giurisdizionale, ecc.), l'Autore procede a esaminare in sede teorica un tema strettamente correlato alle istanze di tutela avanzate dai singoli in risposta alla diffusione di informazioni che li riguardano: quello del regime di pubblicità delle sedute e degli atti delle commissioni parlamentari d'inchiesta, del quale si traccia un quadro di sintesi aggiornato alle tendenze registrate nella prassi più recente, nella quale «è riconoscibile un indirizzo ad ampliare la pubblicità, la conoscibilità del lavoro delle commissioni parlamentari d'inchiesta» (p. 74). Segue una riflessione di ampio respiro attorno alle modalità operative delle commissioni d'inchiesta, nel cui ambito l'Autore evidenzia come esse tendano ormai a svolgere la loro attività privilegiando, rispetto all'esercizio dei poteri dell'autorità giudiziaria, il ricorso alle forme e agli strumenti tipici dell'attività parlamentare (come ad esempio le libere audizioni), anche per effetto della sempre più diffusa previsione, negli atti istitutivi o nei regolamenti interni, di specifiche disposizioni dirette a limitarne i poteri coercitivi, la cui effettiva portata, tuttavia, deve essere verificata nella loro concreta applicazione.

Nel terzo e ultimo capitolo in cui si articola il volume, al fine di pervenire a una sistematizzazione teorica dei nodi relativi all'individuazione e all'applicabilità dei rimedi previsti dall'ordinamento a tutela dei diritti, l'Autore si sofferma sul tema della qualificazione della natura degli atti mediante i quali il potere d'inchiesta viene concretamente esercitato, suscettibili di incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli. A tale riguardo, attraverso un'analisi

puntuale dei contributi della giurisprudenza (a partire dalle pronunce “caposaldo”, quali Corte cost., sent. n. 231/1975, e Cass., Sez. Un. pen., sent. n. 4/1983) e della dottrina, lo studioso fa emergere in modo limpido e lineare l’influenza determinante del fattore politico sulla decisione di istituire commissioni parlamentari d’inchiesta e sull’effettivo esercizio dei poteri loro conferiti. A condivisibile giudizio dell’Autore, l’irriducibile caratterizzazione politica dell’agire di tali commissioni, benché possa comportare il rischio di un loro utilizzo inopportuno conflittuale o personalistico, nondimeno deve essere valutata positivamente, poiché «è proprio nella discrezionalità politica, libera nel fine, che sono rinvenibili le ragioni, anche in diritto, che legittimano tale agire» (p. 117). In tale prospettiva, la definizione della questione delle garanzie dei diritti terzi impone di esaminare il rapporto tra la categoria dell’atto politico, con le sue note implicazioni relativamente al profilo della sindacabilità giurisdizionale, e gli atti dell’inchiesta parlamentare, per verificare «quando, se, ed eventualmente in base a quale declinazione debbano essere definiti politici» (p. 121). Individuato nella figura dell’atto politico lo snodo concettuale del rapporto tra potere d’inchiesta ed effettività della tutela giurisdizionale dei diritti, l’Autore ne propone un efficace inquadramento nei formanti dottrinale e giurisprudenziale, dando particolare risalto ai nuovi spiragli aperti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 81 del 2012, la quale ha affermato il principio per cui, in ossequio ai cardini dello Stato di diritto, un atto è sindacabile in sede giurisdizionale se e in quanto abbia violato una norma giuridica diretta a delimitare «gli spazi della discrezionalità politica». L’*iter* argomentativo tracciato dal giudice costituzionale, indicato come una terza via tra l’indirizzo che respinge ogni tentativo di riconsiderare il dogma dell’insindacabilità degli atti delle commissioni d’inchiesta e quello che, all’opposto, sostiene una sindacabilità diffusa degli stessi, non è tuttavia ritenuto sufficiente a stabilire un impianto di garanzie idoneo. Le attuali norme limitative del potere d’inchiesta lasciano infatti ampi margini di discrezionalità al giudice competente a pronunciarsi, determinando una situazione di perdurante incertezza e di sfiducia nella garanzia di una reale attuazione del principio dell’effettività della tutela giurisdizionale.

Da qui l’auspicio finale dell’Autore, secondo il quale il tema del rapporto tra potere d’inchiesta e sistema di protezione dei diritti meriterebbe di essere ulteriormente approfondito nel dibattito dottrinale e in quello istituzionale, allo scopo di fornire al legislatore, insieme alle risultanze della più recente giurisprudenza, indicazioni utili al fine di sviluppare un ragionamento *de iure condendo*, nell’augurabile prospettiva di un «intervento legislativo, unitario e chiarificatore, attuativo dell’art. 82 della Costituzione» (p. 149). Il compito di definire un opportuno bilanciamento tra «potere d’inchiesta e diritti dei terzi dall’angolazione’ del principio costituzionale ed europeo (pur in altri termini declinato) dell’effettività della tutela giurisdizionale [...] dei diritti» (p. 149) appare indubbiamente arduo, comportando il rischio di compromettere l’efficacia dell’istituto. Eppure, come lo studioso osserva acutamente, questa indesiderabile eventualità può essere agevolmente scongiurata «lasciando entrare la storia nelle aule parlamentari» (p. 143): si tratta in sostanza di riconoscere e di valorizzare opportunamente il ruolo fondamentale esercitato dalle commissioni parlamentari d’inchiesta, seppur tra alti e bassi, durante l’intero arco dell’esperienza repubblicana,

quali formidabili e infungibili strumenti di stimolo, di impulso e di attivazione nei confronti del Parlamento, ma anche delle altre istituzioni e delle molteplici articolazioni del tessuto sociale.

Andrea Fiorentino