

## Verso una commissione d'inchiesta sui rapporti tra magistratura e politica?

### Una soluzione illegittima e non adeguata all'esigenza di "voltare pagina"

di Francesco Dal Canto

professore di diritto costituzionale dell'Università di Pisa

L'Autore muove dall'inquadramento costituzionale della funzione e dei possibili oggetti delle commissioni parlamentari d'inchiesta per esaminare le proposte di legge dedicate all'istituzione di una commissione d'inchiesta sulla magistratura, arrivando alla conclusione che la stessa sarebbe in parte illegittima e in parte inopportuna e in ogni caso inidonea a dare un positivo contributo al dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario.

#### 1. Premessa

Da qualche tempo evocata nel dibattito politico, la prospettiva di istituire una commissione d'inchiesta sulla magistratura e sulle sue vere o presunte commistioni con la politica è divenuta recentemente più concreta con l'avvio della discussione in Parlamento di ben cinque proposte di legge<sup>1</sup>.

Tali progetti sono stati sottoposti all'attenzione dei due rami del Parlamento tra il 2020 e il 2021, ovvero all'indomani dello *tsunami* che ha investito la magistratura dapprima con lo scandalo Palamara e poi, più di recente, con l'*affaire* Davigo. Al momento in cui si scrive è da poco iniziato, sia al Senato sia alla Camera, il dibattito in sede di commissioni parlamentari competenti (Affari costituzionali e Giustizia).

Non vi è alcun dubbio che i fatti che hanno scatenato questa rinnovata attenzione nei confronti della magistratura siano d'inaudita gravità. La crisi di fiducia e di legittimazione che la magistratura tutta e il C.S.M. in particolare stanno attraversando – cui, va precisato fin da subito, né l'organo di governo autonomo né la magistratura associata hanno saputo offrire spiegazioni sollecite e utili a consentire al comune cittadino di distinguere doverosamente tra responsabilità individuali e ruolo delle istituzioni - appare purtroppo comprensibile e forse anche giustificata. L'invito del Presidente della Repubblica a "voltare pagina", sul piano culturale prima ancora che su quello delle riforme, formulato nel corso del *plenum* straordinario del C.S.M. il 21 giugno 2019, è condivisibile e da tutti condiviso.

D'altra parte, occorre anche riconoscere che sul fenomeno delle degenerazioni dei rapporti tra politica e giustizia, di cui i predetti episodi di cronaca sono una delle più preoccupanti, ancorché non l'unica, manifestazione, anche la classe politica ha le proprie responsabilità<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Il riferimento corre al disegno di legge n. 2097, presentato al Senato su iniziativa dei senatori Balboni ed altri, nonché alle proposte di legge n. 2586, di iniziativa dei deputati Delle vedove ed altri, n. 2565, di iniziativa dei deputati Gelmini ed altri, n. 3012, di iniziativa dei deputati Turri ed altri, e n. 3054, di iniziativa della deputata Bartolozzi, presentate alla Camera dei deputati.

In realtà non si tratta di un tentativo inedito, benché esso sia senz'altro quello finora più compiuto e sostenuto da una pluralità di forze politiche, anche di maggioranza. Già nel corso dell'XI (1992-1994) e della XII legislatura (1994-1996) sono stati discussi, e poi abbandonati, progetti di legge volti a istituire delle commissioni d'inchiesta sulle vicende di Tangentopoli e, segnatamente, sui rapporti tra magistratura e politica. L'idea è tornata alla ribalta, ancora una volta senza esito, nella XIV legislatura (2001-2006), quando si diffuse tra alcune forze politiche la richiesta di "riscrivere" le vicende del decennio precedente attraverso l'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sull'uso politico della giustizia; la quale, tra l'altro, accertasse l'eventuale presenza all'interno dell'ordine giudiziario di orientamenti politico-ideologici e rapporti di interdipendenza con forze politiche parlamentari" nonché l'eventuale influenza di motivazioni politiche sui comportamenti dell'autorità giudiziaria e le conseguenti deviazioni della giustizia determinate dalla gestione politicamente mirata dell'esercizio dell'azione penale".

<sup>2</sup> A tacer d'altro, basti banalmente ricordare che il Consiglio superiore della magistratura, oggi al centro del ciclone, è composto per un terzo da laici eletti dal Parlamento e, dunque, espressione della politica.

Tutto ciò precisato, si tratta ora di comprendere se la strada dell'istituzione di una commissione d'inchiesta sia percorribile in termini di compatibilità con il sistema costituzionale e sia opportuna in termini di funzionalità con l'obiettivo indicato dal Capo dello Stato.

## 2. Il quadro costituzionale

Com'è noto, le principali coordinate che ci consentono di inquadrare il problema si ricavano dall'art. 82 Cost., ai sensi del quale ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse e, a tale scopo, può nominare tra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi; tale commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria<sup>3</sup>.

È oggi ampiamente condivisa l'idea che la commissione d'inchiesta sia un mezzo attraverso il quale le Camere procedono all'acquisizione di informazioni, secondo la logica del "conoscere per deliberare", in rapporto quindi strumentale all'esercizio delle altre funzioni parlamentari, quella legislativa e quella di controllo<sup>4</sup>. Per questa ragione, pur godendo di un'autonomia funzionale rispetto al Parlamento, la commissione d'inchiesta non si qualifica come un potere distinto rispetto ad esso ma quale articolazione organizzativa delle Camere<sup>5</sup>.

La commissione è istituita con legge, per le commissioni bicamerali, o con delibera di uno dei due rami del Parlamento, per quelle monocamerali; atti in entrambi i casi adottati a maggioranza semplice, non essendo contemplate nel nostro ordinamento inchieste attivabili dalle opposizioni, contrariamente a quanto era stato originariamente proposto all'Assemblea Costituente da Mortati<sup>6</sup> e come pure è previsto in altre esperienze straniere anche europee<sup>7</sup>.

Il potere d'inchiesta, perciò, non soltanto ha una natura squisitamente politica, com'è ovvio, ma si presenta, anche formalmente, come uno strumento "di maggioranza", e dunque tendenzialmente autoreferenziale, per quanto, proprio con l'obiettivo di stemperare tale propensione potenziale, il Regolamento della Camera, all'art. 116, comma 4, preveda il divieto di porre la questione di fiducia sulla proposta di istituzione di tali commissioni<sup>8</sup>.

La natura politica e di parte delle inchieste parlamentari - carattere di considerevole significato al fine di valutare la legittimità e l'opportunità di un'inchiesta sulla magistratura - è risultata del resto

<sup>3</sup> Per una disamina completa e aggiornata sulla natura e sul ruolo delle commissioni d'inchiesta, cfr. S. D'ALFONSO, *Potere di inchiesta parlamentare e sistema di protezione dei diritti*, Napoli, 2020, 1ss.

<sup>4</sup> Cfr., tra gli altri, P. VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, in *Annali Seminari giuridici dell'Università di Catania*, 1949-1950, 255ss., A. PACE, *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, 1973, 1ss. e F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, 1999, 22 ss.

È risultata minoritaria, nonché smentita dalla giurisprudenza costituzionale, la tesi di chi ha sostenuto la piena autonomia del potere d'inchiesta dalle altre funzioni del Parlamento; in questo senso, tra gli altri, G. SILVESTRI, *Considerazioni sui poteri ed i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Il Politico*, 1970, 544 ss. e C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, 106ss.

<sup>5</sup> Coerentemente, per la Corte costituzionale l'eventuale conflitto di attribuzione instaurato dalla commissione prosegue, una volta che la stessa è venuta meno, in capo al Parlamento, o, a seconda dei casi, alle singole Camere, che riassumono la legittimazione processuale a stare in giudizio. Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 241/2007 e D. LUDIONE, *Il "caso Alpi" davanti al giudice dei conflitti ed i suoi inediti profili (procedurali e sostanziali)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 ottobre, 2008, 8.

<sup>6</sup> Sul punto, per tutti, cfr. 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*, Milano, 2007, 205ss. e 313ss.

<sup>7</sup> Cfr., ad esempio, art. 44 della Legge fondamentale tedesca. In argomento cfr. E. BARDAZZI, *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta dopo la riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 novembre 2016 e, più in generale, R. DICKMANN, *Tratti comuni e profili originali della funzione parlamentare d'inchiesta nel diritto comparato*, in *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, 2009, 177ss e R. BORRELLO, *Alcune riflessioni di carattere teorico e comparatistico sulle inchieste parlamentari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, 841ss.

<sup>8</sup> Dal canto suo, altrettanto timidamente, l'art. 162, comma 2, del Regolamento del Senato prevede l'automatica iscrizione all'ordine del giorno della competente commissione di una proposta d'inchiesta parlamentare sottoscritta da almeno un decimo dei componenti del Senato.

particolarmente evidente nel corso delle legislature del maggioritario, nelle quali le maggioranze parlamentari del momento hanno utilizzato spesso tale istituto - la c.d. “inchiesta canaglia”, per usare la nota espressione di Manzella<sup>9</sup> - con il chiaro intento di far emergere responsabilità, anche penali, a carico di esponenti dello schieramento politico opposto: si pensi alle note inchieste “Telekom Serbia”, istituita allo scopo di indagare sull’acquisto, da parte di Telecom Italia, di una quota della sua omonima serba, in un periodo di ostilità tra la NATO e la Serbia, e “Mitrokhin”, riguardante alcune sospette connivenze tra esponenti della sinistra italiana e lo spionaggio sovietico.

Assai rilevante nell’economia del presente contributo, e da sempre problematica, è anche la questione riguardante l’esatta delimitazione dell’oggetto dell’inchiesta parlamentare, attivabile su qualsiasi “materia di pubblico interesse”.

L’evidente laconicità di tale formula si spiega con la circostanza che il solo obiettivo che i Costituenti intesero con essa effettivamente perseguire fu quello di evitare che le inchieste potessero interferire sui rapporti tra privati; dall’estrema ampiezza e genericità dell’oggetto, d’altra parte, consegue che le inchieste possano riguardare gli ambiti più svariati, senz’altro anche aldilà delle questioni che impegnano direttamente il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, potendo costituire oggetto di indagine qualsiasi tematica, avvenimento o fatto riconducibile a una realtà, istituzionalizzata o non istituzionalizzata, per la quale il Parlamento accerti la sussistenza di un interesse pubblico<sup>10</sup>.

E nella prassi parlamentare la formula è stata in effetti interpretata in modo assai estensivo. Dall’avvento della Repubblica vi sono state oltre ottanta commissioni d’inchiesta delle più varie specie, alcune di tipo prevalentemente legislativo, ovvero aventi il principale obiettivo di raccogliere informazioni su temi di ampia portata al fine di consentire al Parlamento di predisporre eventuali iniziative legislative, ad esempio sulla disoccupazione (1951), sulla miseria (1951), sulla condizione dell’anziano (1988), sulla condizione giovanile (1988); altre con finalità più marcatamente politiche, sostanzialmente volte a far valere la responsabilità di alcune scelte assunte da precedenti Governi, o da singoli esponenti politici, in relazione a specifici avvenimenti: si pensi alle inchieste sul disastro del Vajont (1964), sul caso Moro (1979), sulla P2 (1981), sulla tragedia del Cermis (1999), sui citati casi Telekom-Serbia e Mitrokhin (2002), sulla morte di Ilaria Alpi (2003) e, di recente, su quella di Giulio Regeni (2021)<sup>11</sup>.

Per quanto qui più interessa, autorevole dottrina ha da tempo segnalato l’esistenza di alcuni ulteriori limiti riguardanti l’oggetto delle inchieste parlamentari. In particolare, si è escluso che il potere di investigazione della commissione possa riguardare sia direttamente soggetti cui la Costituzione riserva una quota di autonomia garantita sia le modalità con le quali le corrispondenti attribuzioni vengono esercitate<sup>12</sup>.

A tale proposito, sono stati ritenuti intangibili dal potere di inchiesta non soltanto i privati (*rectius*: la sfera privata delle persone) - come detto, secondo l’originario intento dei Costituenti - ma anche le formazioni sociali, le autonomie territoriali, nonché, in ossequio al principio della separazione dei poteri, alcuni organi titolari in via esclusiva di una quota di sovranità statale, considerati in quanto tali<sup>13</sup>; in particolare, non è apparsa compatibile con il quadro costituzionale l’eventualità di un’inchiesta parlamentare sul Presidente della Repubblica, sulla Corte costituzionale, sull’altro

<sup>9</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento e le inchieste canaglia*, *La Repubblica*, 12 agosto 2003.

<sup>10</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Milano, 2003, 144 ss.

<sup>11</sup> La distinzione di massima cui si fa riferimento nel testo era già stata operata da Einaudi in Assemblea costituente con riguardo al periodo liberale: egli aveva richiamato tra le inchieste del primo tipo quella doganale del 1874-1876 e quella agraria del 1881 e, tra quelle del secondo tipo, l’inchiesta sulla Banca Romana, sul Palazzo di giustizia e sulle spese di guerra.

<sup>12</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 344 ss. e F. FENUCCI, *I limiti dell’inchiesta parlamentare*, cit., 75ss.

<sup>13</sup> Per un quadro ricostruttivo delle interpretazioni sul punto, cfr. A. ISONI, *Sui limiti del potere d’inchiesta nel Parlamento bipolare*, in *Rivista AIC*, 22 novembre 2011.

ramo del Parlamento - in caso di inchiesta monocamerale, ovviamente - nonché, appunto, sulla magistratura intesa come potere, ovvero considerata nella sua complessità<sup>14</sup>.

Si tratta di una tesi ricorrente anche se, va detto, mai approfonditamente argomentata dalla dottrina. Ciò, direi, per almeno due ragioni: in primo luogo, perché essa è stata considerata ovvia, tanto da non avere bisogno di dimostrazioni; in secondo luogo, in quanto l'ipotesi di istituire un'inchiesta non su un atto adottato da un altro potere dello Stato ma su un altro potere in quanto tale non si è mai verificata nel corso della storia repubblicana, per quanto, come meglio si dirà più avanti, vi siano state alcune occasioni nelle quali dall'inchiesta parlamentare è scaturito un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale.

Infine, un ulteriore profilo di indubbio interesse allo scopo di valutare i recenti progetti di legge in discussione in Parlamento concerne il c.d. parallelismo tratteggiato dalla Costituzione tra i poteri e i limiti della commissione d'inchiesta e quelli della magistratura. Esso, com'è noto, va riferito esclusivamente alle attività istruttorie condotte da tali organi e pertanto non si pone, quanto meno in linea di principio, in contraddizione con l'assunto per cui le due iniziative hanno una diversa causa e una diversa finalità<sup>15</sup>.

Tale parallelismo è finalizzato alla duplice esigenza di attribuire la massima efficacia al controllo parlamentare, anche attraverso poteri di natura coercitiva, senza, d'altra parte, affidare ad un organo politico prerogative più ampie e penetranti di quelle conferite all'autorità giudiziaria, come era avvenuto talora in passato, in funzione garantista rispetto alle situazioni giuridiche eventualmente coinvolte dall'inchiesta<sup>16</sup>.

A tale proposito, da tempo la Corte costituzionale ha chiarito che il compito delle commissioni di inchiesta non è quello di "giudicare" ma soltanto di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; in particolare, si è precisato che "l'esclusivo scopo della commissione d'inchiesta è quello di mettere a disposizione del Parlamento elementi utili affinché questo possa deliberare la propria linea di condotta sia promuovendo opportune misure legislative sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, provvedimenti opportuni"<sup>17</sup>.

Più di recente, nella nota sent. n. 26/2008<sup>18</sup>, il Giudice costituzionale, accogliendo il ricorso promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma contro la commissione d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi, ha sottolineato che i poteri d'indagine spettanti alle commissioni e agli organi della magistratura requirente hanno "ambiti e funzioni differenti", con la conseguenza che "l'esercizio degli uni non può avvenire a danno degli altri e viceversa". Per la Corte, in particolare, il corso della giustizia "non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari" ma deve arrestarsi soltanto nel momento in cui "l'esercizio dei poteri d'indagine dell'autorità può incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari".

### **3. Inchieste parallele a quelle della magistratura e inchieste sulla magistratura**

<sup>14</sup> Del resto, quando eccezionalmente la Costituzione ha inteso attribuire al Parlamento, come titolare della sovranità popolare, un potere d'indagine nei confronti di un altro organo costituzionale lo ha fatto in modo esplicito e con forme del tutto peculiari, come, ad esempio, con riferimento alla responsabilità penale del Presidente della Repubblica, a mente dell'art. 90 Cost.

<sup>15</sup> Sul c.d. "parallelismo a fini diversi", cfr. già F. PIERANDREI, voce *Inchiesta parlamentare*, in *Novissimo Digesto*, VIII, 1962, 522.

<sup>16</sup> Sul punto, v. già A. TESAURO, *Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1958, 515.

<sup>17</sup> Cfr. sent. n. 231/1975. In argomento, per tutti, cfr. M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, 406.

<sup>18</sup> Si tratta della pronuncia che ha deciso il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi, sollevato in ragione della circostanza che tale commissione aveva disposto accertamenti tecnici non ripetibili sul corpo del reato negando alla Procura di procedere allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti.

La sintetica ricostruzione che precede consente di affrontare con maggior consapevolezza la questione di oggi, relativa all'esatta individuazione dei limiti opponibili ad una commissione d'inchiesta che intende occuparsi, in senso lato, di magistratura.

A tale proposito, risulta chiaro che è opportuno tenere distinte due diverse situazioni.

In una prima ipotesi, infatti, si possono avere due inchieste, una parlamentare e l'altra giudiziaria, aventi ad oggetto, in tutto o in parte, i medesimi fatti. E' questa una situazione potenzialmente delicata ma, in linea di principio, compatibile con il sistema costituzionale; del resto, come appena ricordato con riguardo al caso di Ilaria Alpi, nel corso della storia repubblicana le commissioni d'inchiesta hanno dato luogo abbastanza spesso a tensioni con la magistratura, sia perché in talune occasioni l'azione del Parlamento ha tradito il chiaro obiettivo di sollecitare sulle medesime vicende l'avvio di un'iniziativa giudiziaria sia in ragione delle interferenze che, una volta verificatasi la concorrenza tra le due procedure, si sono immancabilmente realizzate nel corso della loro conduzione.

Rispetto a questa prima eventualità i paradigmi di riferimento sono quelli, sopra richiamati, elaborati in più occasioni dalla giurisprudenza costituzionale.

Ben diversa è invece l'ipotesi riguardante la prospettiva che l'inchiesta parlamentare possa avere ad oggetto non tanto una vicenda di cui si interessa anche la magistratura nell'esercizio delle sue funzioni, bensì la magistratura intesa come ordine giudiziario, oppure, analogamente, il C.S.M. quale istituzione dotata in via esclusiva di prerogative definite nella Costituzione<sup>19</sup>.

Entrano qui in gioco direttamente l'art. 104 Cost., laddove si stabilisce che la magistratura è un "ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", e l'art. 105, ove si enumerano le attribuzioni riservate all'organo di governo della magistratura.

Con riguardo all'art. 104 Cost., vale forse la pena fare una breve digressione. Autonomia e indipendenza della magistratura non sono prerogative di natura corporativa ma garanzie finalizzate ad assicurare a ciascun magistrato la possibilità di esercitare la funzione con imparzialità e terzietà quali connotati essenziali della giurisdizione, a tutela dell'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge. Inoltre - non è forse banale ricordarlo oggi - la scelta dei Costituenti di definire la magistratura come un ordine e non espressamente come un potere ha una ragione storica dalla quale non può in nessun modo ricavarci l'idea che i poteri di garanzia siano in qualche modo ancillari rispetto a quelli politici. La scelta di utilizzare il termine "ordine" fu il frutto di una concessione a favore di coloro che, pur certamente concordando con l'esigenza di affermare lo stato di diritto nel nascente ordinamento costituzionale, ritenevano tuttavia preferibile non qualificare espressamente come potere una porzione dell'apparato statale che, pur soggetta alla legge, non trovava la propria diretta legittimazione nell'investitura popolare e non si sostanzialmente in un'istituzione ma in un corpo variegato di pubblici funzionari; si preferì, dunque, una soluzione lessicale differente, ancorché precisando, nella stessa formulazione, che tale ordine doveva essere autonomo e indipendente "da ogni altro potere", per tal via così riconoscendo al corpo di magistrati la medesima "dignità costituzionale" degli altri poteri.

Per quanto concerne, poi, l'art. 105 Cost., poiché il Consiglio superiore è l'organo posto a presidio diretto dell'autonomia e indipendenza della magistratura, le modalità con le quali esso esercita le proprie attribuzioni e gli atti conseguenti, pur soggetti alla legge e sottoponibili ad un sindacato di

---

<sup>19</sup> Per inciso, la già richiamata inchiesta parlamentare sul caso Alpi rappresenta, in un certo senso, un precedente che si pone su una linea di confine tra le due prospettive appena richiamate. Sebbene infatti l'oggetto formale di tale inchiesta fosse quello di verificare la dinamica, le cause e il contesto politico-militare nel quale era avvenuto l'omicidio della giovane giornalista, esso finì per estendersi al di là di tali confini; lo stesso Presidente della commissione, on. Carlo Taormina, ebbe modo di affermare che i compiti della commissione erano quelli di svolgere accertamenti anche sulle "carenze istituzionali" che avevano caratterizzato la vicenda, comprese quelle imputabili alla magistratura nel corso dell'inchiesta giudiziaria. Come numerosi commentatori ebbero modo di evidenziare allora, la commissione venne piegata a finalità improprie, ovvero la delegittimazione dell'attività inquirente, cui peraltro si collegava l'intento di fare luce su responsabilità individuali di alcuni esponenti politici. Sul punto cfr. D. LUDIONE, *Il "caso Alpi" davanti al giudice dei conflitti ed i suoi inediti profili (procedurale e sostanziali)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4 ottobre 2008.

tipo giurisdizionale<sup>20</sup>, non possono che essere svincolati da un controllo di tipo politico - qual è quello che svolge una commissione d'inchiesta - la cui sussistenza, invece, metterebbe a rischio quella stessa indipendenza e quella stessa autonomia di cui tali attribuzioni e tali atti sono manifestazione<sup>21</sup>.

#### 4. I progetti in discussione

Si tratta ora, in concreto, di esaminare più da vicino le proposte di legge pendenti in Parlamento con specifico riguardo ai compiti che si intende loro assegnare.

In primo luogo, anche ad una lettura piuttosto sommaria, balza agli occhi sia l'estrema eterogeneità del mandato affidato alla istituenda commissione sia la circostanza che alcune attribuzioni appaiono formulate in modo del tutto generico e vago. Nell'orbita dell'attenzione della Commissione si vorrebbe far rientrare un po' tutto, dai condizionamenti reciproci tra politica e magistratura alle modalità con le quali il C.S.M. assume le proprie decisioni, dal ruolo dell'associazionismo giudiziario all'uso politico della giustizia, in un tutto indistinto dal quale traspare soprattutto l'atteggiamento culturale che ispira i progetti, ovvero il risentimento nei confronti della "corporazione" dei magistrati e la volontà di cogliere l'occasione per regolare alcuni conti aperti del passato<sup>22</sup>.

A titolo di esempio, ci si propone di indagare sullo "stato dei rapporti" tra politica e magistratura (cfr. C. 2565 e C. 3054); si prevede altresì di accertare "l'eventuale svolgimento da parte di singoli esponenti o gruppi organizzati all'interno della magistratura di attività in contrasto con il principio della separazione dei poteri, con il principio democratico e con il principio della sovranità popolare ..." (C. 2565). Obiettivi, appunto, del tutto indeterminati, formulati in modo retorico e apertamente provocatorio.

In secondo luogo, alcuni dei compiti che si intende affidare alla commissione pongono problemi, come sopra si accennava, con riguardo al principio di separazione dei poteri e al necessario rispetto dello spazio di autonomia che deve essere assicurato alle istituzioni dotate di una quota riservata di competenze costituzionalmente garantita.

Si tratta dei casi in cui si prevede, ad esempio, che l'inchiesta debba accertare il "rispetto della normativa nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi negli uffici giudiziari e degli incarichi extragiudiziari" (C. 3012 e C. 3054) oppure le "modalità di esercizio dell'azione disciplinare da parte del C.S.M." (C. 3012).

L'affidamento degli incarichi direttivi e l'esercizio dell'azione disciplinare (*rectius*: l'adozione di provvedimenti disciplinari) sono prerogative affidate dalla Costituzione all'organo di governo della magistratura; esse non tollerano, come si diceva, di essere oggetto di un controllo a tappeto di tipo politico da parte del Parlamento, pena il sacrificio di quella stessa indipendenza e di quella stessa autonomia che si intende con esse preservare.

Siamo dunque dinanzi a previsioni che stridono con i delicati equilibri presidiati dalla Costituzione. E non vale a confutare tale affermazione l'argomento, circolato di recente, secondo cui il Parlamento dovrebbe poter indagare sulla magistratura così come i giudici possono indagare sui parlamentari<sup>23</sup>. È evidente che la questione non riguarda i singoli esponenti ma la funzione

<sup>20</sup> Per inciso, sindacato divenuto, negli ultimi anni, sempre più pervasivo; cfr., per tutti, S. FRANZONI, *I giudici del Consiglio superiore della magistratura*, Torino, 2014, 1ss. e AA.VV., *L'indipendenza della magistratura oggi*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2020, 1ss.

<sup>21</sup> Ciò precisato, è qui probabilmente possibile differenziare l'ipotesi in cui lo spettro d'azione della Commissione d'inchiesta concerne episodi singoli riguardanti specifiche assunzioni, assegnazioni o trasferimenti disposti dal C.S.M. da quella, che appare più manifestamente incompatibile con il sistema costituzionale, in cui l'oggetto dell'inchiesta coincida con le modalità complessive con le quali tale attività viene esercitata.

<sup>22</sup> Nella relazione di accompagnamento al progetto C. 2565 si legge che "il varo di una commissione parlamentare d'inchiesta [potrà] far luce sui rapporti intercorsi tra magistratura e politica negli ultimi trent'anni".

<sup>23</sup> Si veda, in tale senso, la stessa Relazione di accompagnamento al progetto C. 3054.

esercitata dall'istituzione di cui essi sono parte; il ragionamento deve essere dunque rovesciato: così come nessun giudice può esercitare la propria giurisdizione sulle modalità con le quali il Parlamento approva le leggi, analogamente quest'ultimo non può sottoporre ad un controllo di tipo politico le modalità con le quali la giurisdizione viene amministrata o con cui il C.S.M. esercita le proprie competenze. Del resto, nessuno dubita che alla Camera dei deputati sia inibito istituire una commissione d'inchiesta per accertare le modalità con le quali il Senato della Repubblica approva una delibera legislativa o opera la convalida delle elezioni dei propri componenti, e viceversa.

Né maggiore pregio ha l'argomento comparatistico, anch'esso utilizzato nel dibattito di questi mesi, in forza del quale la prospettiva d'istituzione della commissione d'inchiesta sulla magistratura rappresenterebbe un'iniziativa in fondo analoga a quella intrapresa lo scorso 9 aprile 2021 dall'Amministrazione Biden. Com'è stato notato, infatti, la commissione USA, istituita in quella occasione, non è affatto una commissione d'inchiesta, configurandosi essa come un organo di studio composto di esperti giuristi, non certo parlamentari, con il compito di sondare possibili prospettive di riforma della Corte suprema statunitense<sup>24</sup>.

In terzo luogo, numerose attribuzioni affidate all'istituenda commissione comportano in via diretta l'accertamento di reati e dunque non possono che esulare dalla natura del potere di inchiesta, che, come più volte ha ricordato la Corte costituzionale, non può avere come obiettivo quello di accertare delle responsabilità penali, ciò che compete alla funzione giurisdizionale, ma soltanto quello, lo si ripete, di "raccolgere notizie o dati necessari per l'esercizio delle funzioni della Camera"<sup>25</sup>.

Si pensi, a tale proposito, al compito di accertare "l'esistenza di casi concreti concernenti l'esercizio mirato dell'azione penale o di direzione od organizzazione dei dibattimenti o dei procedimenti penali in modo selettivo, discriminatorio e inusuale", ovvero "il mancato o ritardato esercizio dell'azione penale a fini extragiudiziari" (C. 2565), o ancora l'"eventuale esistenza di rapporti instaurati tra magistrati, con funzioni giudicanti o requirenti, ed esponenti politici, allo scopo di interferire nel funzionamento del sistema giudiziario per interessi di corrente o di potere politico ovvero di influire sullo svolgimento di indagini e processi penali" (C. 2586). Analogamente, si pensi a quelle proposte che attribuiscono alla commissione d'inchiesta il compito di verificare "se il conferimento degli incarichi direttivi nonché l'attribuzione di incarichi extragiudiziari abbiano influito sull'instaurazione, sullo sviluppo o sull'esito di processi penali in relazione alle contestazioni iniziali, valutando anche se eventuali distorsioni nell'applicazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale siano state determinate dall'indebita prospettazione di vantaggi di carriera da parte di altri" (cfr. C. 3012).

Si configura, anche qui, un'inammissibile invasione di campo nei confronti del potere giudiziario e una chiara torsione del potere d'inchiesta, che, per riprendere le parole della giurisprudenza

---

<sup>24</sup> Cfr. M. VOLPI, *No alla Commissione d'inchiesta, resa dei conti con la magistratura*, in *Il Manifesto*, 29 aprile 2021.

Più utile, per inciso, risulta la comparazione con l'ordinamento francese che, in effetti, ha conosciuto alcune inchieste parlamentari che hanno riguardato la magistratura; cfr., di recente, *la Commission d'enquete sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire*, istituita l'8 gennaio 2020 e il cui "Rapporto" finale è stato presentato all'Assemblea nazionale il 2 settembre 2020 (cfr. [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)). Peraltro - anche a prescindere dalla circostanza che l'ordinamento costituzionale francese riconosce tradizionalmente alla magistratura, e in specie a quella requirente, una minore autonomia dal potere politico rispetto a quella italiana - tale inchiesta non ha inteso indagare le modalità con le quali in concreto è stata amministrata la giustizia, né ha manifestato un intento censorio nei confronti della magistratura, bensì, al contrario, essa ha raccolto informazioni utili all'Assemblea nazionale ai fini della predisposizione di una riforma legislativa in materia di ordinamento giudiziario, e in particolare di Consiglio superiore della magistratura, volta a rafforzarne lo statuto di indipendenza; come si legge nella "Presentazione" del progetto di istituzione, con tale inchiesta ci si è proposti obiettivo di "identificare e studiare tutti gli ostacoli che la giustizia può incontrare nel suo funzionamento quotidiano" al fine di "fare proposte per garantire pienamente l'indipendenza della magistratura".

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 231/1975.

costituzionale, deve muovere soltanto da cause politiche e avere finalità esclusivamente di tale natura<sup>26</sup>.

In quarto luogo, alcuni progetti di legge prevedono di attribuire alla commissione alcuni compiti di raccolta di dati e informazioni utili per il successivo esercizio da parte del Parlamento della funzione legislativa in materia di giustizia e ordinamento giudiziario.

A titolo d'esempio, una proposta dà mandato alla commissione di accertare la necessità di riformare il quadro normativo riguardante l'ordinamento giudiziario e i procedimenti giurisdizionali penali, civili, amministrativi, tributari e contabili al fine di garantire il funzionamento equo, celere e imparziale della giustizia" (cfr. C. 2565); ancora un altro progetto, più provocatoriamente, affida all'inchiesta il compito di "valutare eventuali modifiche alla normativa vigente ritenute opportune al fine di prevenire l'eventualità che l'adesione organizzata a determinati indirizzi di politica giudiziaria da parte di magistrati possa dare luogo a forme di influenza o a vincoli di appartenenza atti a limitarne o a condizionarne l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni" (cfr. C. 3012).

Sebbene sia difficile immaginare come un'inchiesta parlamentare possa arricchire con qualche elemento di conoscenza inedito lo sconfinato dibattito sulla riforma della giustizia e dell'ordinamento giudiziario, gli obiettivi poc'anzi enunciati sono, in linea di principio, legittimi. Nondimeno, essi appaiono formulati in modo tanto indefinito da apparire per lo più delle provocazioni a scopo di propaganda.

In quinto e ultimo luogo, in tutti i progetti è ben presente il tema delle correnti, un vero e proprio tormentone.

Una proposta di legge fornisce addirittura la nozione di corrente cui si intende fare riferimento "ai fini della presente legge", evidenziandone peraltro soltanto i profili patologici: con essa si intende un "gruppo di persone che, condividendo un determinato indirizzo di politica giudiziaria, agisce sul piano pratico-operativo per influire sulla gestione dell'amministrazione della giustizia e, mediante l'elezione di uno o più componenti del medesimo gruppo a cariche associative in organizzazioni professionali dell'ordine giudiziario o a funzioni in organi istituzionali aventi competenze concernenti la magistratura o esterni ad essa, interviene sulla progressione delle carriere dei magistrati, alterando l'applicazione dei criteri di selezione per merito, allo scopo di favorire o danneggiare alcuno mediante il vincolo associativo o lo scambio di influenze" (cfr. C. 3012).

Ancora, alcuni progetti attribuiscono alla commissione d'inchiesta il compito di indagare su "eventuali attività illegittimamente svolte dalle correnti esistenti all'interno della magistratura [...] allo scopo di influire sulle nomine dei responsabili di vertice degli uffici giudiziari e ministeriali in base a legami associativi o personali e non di criteri di merito" (cfr. C. 2586 e S. 2097); altri assegnano alla commissione il compito di accertare "se esistano correnti interne alla magistratura [...] organizzate in funzione di obiettivi politici, o collegate a partiti o organizzazioni politiche", nonché "l'influenza delle correnti politiche esistenti nella magistratura sui comportamenti delle autorità giudiziarie e sul conferimento degli incarichi direttivi e sullo svolgimento dell'azione disciplinare da parte dell'organo di autogoverno della magistratura" (cfr. C. 2565). Infine, una proposta affida all'inchiesta il compito di verificare "se l'appartenenza a correnti o ad altre coalizioni di interessi abbia alterato il procedimento di selezione dei magistrati, mediante procedura concorsuale, per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi e se abbia determinato, mediante il non corretto esercizio delle funzioni nell'ambito degli incarichi suddetti, condizionamenti incompatibili con l'autonomia e con l'indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, sia con riferimento all'esercizio dell'azione penale sia con riferimento all'emissione di provvedimenti e di sentenze" (cfr. C. 3012).

Ora, è un fatto notorio che le correnti hanno conosciuto negli anni un "lento declino", trasformandosi da motori di pluralismo culturale e di confronto su temi alti all'interno della

---

<sup>26</sup> Cfr. ancora la sent. n. 231/1975, ove si afferma che l'attività d'inchiesta non può "rivolgersi ad accertare reati e connesse responsabilità di ordine penale; ché se così per avventura facesse, invaderebbe indebitamente la sfera di attribuzioni del potere giurisdizionale."

magistratura a luoghi per lo più dediti alla gestione del potere secondo dinamiche di tipo corporativo e spesso spartitorio<sup>27</sup>.

E tuttavia non si comprende bene quale potrebbe essere su questo fronte la ragion d'essere di un'inchiesta parlamentare, quali informazioni essa potrebbe raccogliere che già non siano di pubblico dominio. Essa non potrebbe certamente indagare sulle dinamiche interne di tali soggetti, trattandosi di associazioni private del tutto libere di organizzarsi come ritengono più opportuno, salvo ovviamente i limiti previsti dalla Costituzione e dalle leggi. L'inchiesta potrebbe in linea di principio approfondire le diffuse relazioni intercorrenti tra tali formazioni sociali e l'organo di governo della magistratura ma difficilmente, come detto, il quadro potrà risultare più chiaro di quanto sia oggi<sup>28</sup>, essendo un dato incontestabile che esse influiscono pesantemente sulla composizione, sulle modalità di esercizio delle funzioni e sui provvedimenti adottati dal C.S.M.

Quello che serve oggi in tema di correnti della magistratura non sono tanto delle informazioni ulteriori ma un dibattito equilibrato che sappia, da un lato, valorizzare la storia e gli innegabili meriti dell'associazionismo giudiziario, recuperando ciò che è recuperabile, e dall'altro individuare soluzioni mirate per combattere le gravi e diffuse degenerazioni. Un dibattito che può e deve senz'altro realizzarsi sia all'interno della magistratura sia in sede politica, in vista della riforma dell'ordinamento giudiziario<sup>29</sup>, ma non nell'ambito di un'inchiesta parlamentare, che avrebbe come unico probabile risultato quello di alimentare ulteriormente il clima di sfiducia reciproca e di tensione tra istituzioni.

## 5. Osservazioni conclusive

In conclusione, l'istituzione di una commissione d'inchiesta parlamentare sulla magistratura si prospetta come una soluzione in parte illegittima e in parte inopportuna.

Illegittima laddove pretende di esercitare un controllo politico, e segnatamente di parte, sulle modalità con le quali la magistratura e il suo organo di governo esercitano le rispettive funzioni, con ciò mettendo a rischio i principi di autonomia e indipendenza del potere giudiziario e l'equilibrio disegnato dalla Carta costituzionale tra i diversi organi titolari di quote riservate di competenze.

Inopportuna perché rischia di esasperare ulteriormente la conflittualità tra potere giudiziario e potere politico<sup>30</sup>, già peraltro assai alta, con indagini che si preannunciano dal carattere dichiaratamente polemico-punitivo. Senza, dall'altra parte, che esse possano far compiere alcun passo in avanti nel dibattito attuale, distogliendo anzi il Parlamento dal compito, questo sì essenziale, di mettere mano ad una riforma legislativa equilibrata in materia di C.S.M. e, più in generale, di ordinamento giudiziario.

<sup>27</sup> Sulle correnti della magistratura, da ultimo e per tutti, cfr. M. VOLPI, *Le correnti della magistratura: origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 1 ss. e G. MELIS, *Le correnti della magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni*, in *Questione giustizia*, 10 gennaio 2020, 1 ss., da cui sono tratti i virgolettati nel testo.

<sup>28</sup> Fermo restando il doveroso accertamento, che certo non compete a una commissione d'inchiesta, delle singole ipotesi di reato emerse dalle cronache degli ultimi mesi; ipotesi peraltro che - com'è stato giustamente notato da L. PEPINO, *La magistratura e il suo consiglio superiore*, in *Questione giustizia*, 2020 - hanno poco a che vedere non soltanto con le correnti ma anche con le loro degenerazioni, evidenziando esse fatti ben più gravi, ovvero una serie di contatti intercorsi tra alcuni politici e alcuni magistrati finalizzati ad individuare i candidati più idonei per certi incarichi direttivi in relazione non tanto alla loro appartenenza ad una certa associazione quanto alla loro "ritenuta maggiore o minor duttilità nella gestione di indagini eccellenti".

<sup>29</sup> A tale proposito, possono di recente vedersi i lavori della Commissione Luciani; cfr. Relazione finale della "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario istituita con d. min. Giustizia 26 marzo 2021", consultabile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>30</sup> A titolo di esempio, in una delle relazioni di accompagnamento si legge che "si pone con forza la necessità di indagare sull'eventuale esistenza di un sistema di potere teso a costituire un vero e proprio mercato delle toghe e sulle eventuali responsabilità di quanti con le proprie azioni avessero inteso pilotare la giustizia secondo convenienze politiche" (S. 2097).

La commissione parlamentare sulla magistratura di cui si discute in questi mesi, in definitiva, appare una forma di cattivo uso del potere d'inchiesta oltre che la soluzione meno adeguata al raggiungimento dell'obiettivo di "voltare pagina" indicato nell'accurato richiamo del Capo dello Stato.