

SERGIO ANTONELLI

**SULLA NATURA GIURIDICA DELL'ATTIVITA' DELLA
COMMISSIONE INQUIRENTE PER I PROCEDIMENTI E
I GIUDIZI DI ACCUSA NEI CONFRONTI DEL CAPO DELLO
STATO E DEI MINISTRI**

SOMMARIO: 1. Obbiezioni contro la concezione della natura giurisdizionale dell'attività svolta dalla Commissione inquirente per i giudizi d'accusa nei riguardi del Capo dello Stato e dei Ministri ex art. 13 della l. 24 gennaio 1962, n. 20. — 2. Differenza rispetto alle Commissioni di inchiesta previste nell'art. 82 Cost. — 3. Attribuzione per legge alla Commissione inquirente dei compiti propri del pubblico ministero. Assimilazione dell'attività della Commissione inquirente a quella di un giudice istruttore. — 4. Riferimento alla nozione di giurisdizione accolta nella Costituzione. — 5. Possibilità di conflitto tra la Commissione inquirente e l'Autorità giudiziaria penale ordinaria o militare. — 6. Deroghe alla disciplina del codice di procedura penale stabilite a favore della Commissione inquirente. — 7. Problemi inerenti alla connessione di reati e possibilità di spostamenti di competenza di altre autorità giudiziarie penali. — 8. Sull'obbiettività nei giudizi della Commissione inquirente. — 9. Dubbi sulla legittimità costituzionale dei poteri conferiti alla Commissione inquirente.

1. Secondo un'opinione più volte prospettata in dottrina ⁽¹⁾, all'attività svolta dalla Commissione inquirente, composta da dieci deputati e da dieci senatori, prevista nell'art. 12 della legge costituzionale 15 marzo 1953, n. 1 e regolata nell'art. 13 della legge ordinaria 25 gennaio 1962, n. 20, dovrebbe negarsi carattere giurisdizionale. L'argomento principale addotto in tal senso è la somiglianza — peraltro indubbia sotto vari aspetti — con le Commissioni di inchiesta parlamentare di cui all'art. 82 della Costituzione.

Per quanto in detto articolo sia previsto, al capoverso, che le commissioni di inchiesta procedono « con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria », nessuno oserebbe sostenere che l'inchiesta ha natura giurisdizionale, sia pure in senso meramente sostanziale, essendo tradizionale, anzi addirittura pa-

⁽¹⁾ CONTINI, *Sulla natura giuridica dell'accusa parlamentare ex art. 96 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1966, p. 642; CUOMO, *Appunti sull'inchiesta politica delle Camere*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, I, p. 17 ss.; BALOCCHI, *Accusa contro il Presidente della Repubblica e Ministri*, in *Novissimo Dig. ital.*, Torino 1957, I, p. 182; FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Napoli 1968, p. 61 s.

cifico, annoverare l'inchiesta fra le funzioni di controllo, ovvero di ispezione delle assemblee parlamentari, assieme alle interrogazioni, alle interpellanze, considerate tutte quali strumenti tipici dell'attività parlamentare di sindacato politico ⁽²⁾.

Il riferimento dell'art. 82 Cost. alle disposizioni sancite per l'autorità giudiziaria riguarda infatti, soltanto le regole per l'acquisizione dei mezzi di conoscenza e di prova, e non la natura della funzione esercitata ⁽³⁾.

Al riguardo, si esclude che l'attribuzione di competenza operata dall'art. 82 cpv. Cost. sia configurabile come una deroga al principio della divisione dei poteri, e ciò proprio in ragione del contenuto materiale dei compiti esercitati: la Commissione di inchiesta non giudica, ma indaga, mentre la giurisdizione consiste proprio nel giudicare ⁽⁴⁾.

Ad analoghe conclusioni si dovrebbe giungere anche per la Commissione inquirente in virtù di un argomento letterale offerto dall'art. 3 della legge ord. n. 20 del 1962 ove è stabilito che la detta Commissione compie l'attività ed esercita « gli stessi poteri... attribuiti dal codice di procedura penale al pubblico ministero nell'istruzione sommaria » ⁽⁵⁾.

2. A ben guardare, però, l'analogia prospettata riguarda solo aspetti secondari e formali e non già la natura fondamentale della Commissione di inchiesta *ex art. 82 cpv. Cost.* e della Com-

(2) Per una trattazione d'insieme, v., da ultimo, FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta*, cit., p. 40 ss., nonché AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, in specie p. 235.

(3) In tal senso v. PACE, *Il potere d'inchiesta delle Assemblee legislative*, Milano 1973, p. 72 che riprende impostazioni del VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, in *Annali Catania*, IV, 1949-50, p. 272.

(4) FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta*, cit., p. 130 s.

(5) Sul tema v. PACE, *Il potere d'inchiesta*, cit., p. 18 nota 54. V., anche, MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, I, Milano 1972, p. 245, il quale, in merito, rileva che la Commissione « può disporre della polizia giudiziaria e della forza pubblica, richiedere l'impiego delle forze armate, applicare nei confronti degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria le sanzioni disciplinari previste dall'art. 229 del codice di procedura penale e disporre, se crede, la custodia dell'inquisito (art. 3 cit) ».

missione inquirente *ex art. 12* della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1.

In particolare i poteri coattivi esterni, analoghi a quelli del pubblico ministero, spettanti alla Commissione inquirente in forza dell'art. 3 della legge ordinaria n. 20 del 1962, non sono ricondotti all'art. 82 cpv. della Costituzione, ma derivano bensì « dallo stesso riconoscimento di poteri istruttori implicitamente fatto ad essa dall'art. 12 L. cost. n. 1 » del 1953. Questo è in effetti il risultato della più recente e puntuale analisi svolta a precisare le funzioni ed i caratteri della inchiesta parlamentare ⁽⁶⁾.

Si nega che l'art. 82 Cost. regoli tutte le possibili attività di inchiesta del Parlamento, poiché alcune certamente ne restano escluse, come l'inchiesta cosiddetta personale su questioni concernenti la onorabilità di un singolo parlamentare (art. 58 Reg. della Camera; art. 88 Reg. del Senato), e l'attività del Comitato inquirente costituito per disposto della Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati ⁽⁷⁾.

In tal senso, negli studi più recenti, si tende ad attribuire all'inchiesta parlamentare contemplata nell'art. 82 Cost. carattere di attività « strumentale » e non « autonoma » ⁽⁸⁾, configurando l'inchiesta stessa come « strumento » per l'esercizio di altri poteri di carattere sostanziale.

« Il potere di inchiesta — come ebbe ad osservare il Mortati ⁽⁹⁾ — deve ritenersi implicito, anche in una costituzione rigida, in quanto strumento necessario... per l'espletamento delle funzioni tanto legislative quanto di controllo, proprie del Parlamento ».

⁽⁶⁾ V. PACE, *Il potere d'inchiesta*, cit., p. 18 nota 54.

⁽⁷⁾ Artt. 7, 16, 17 Regolamento interno della Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati, approvato il 12 dicembre 1962, nell'edizione a cura del Segretario generale, Roma 1966.

⁽⁸⁾ V. CUOMO, *Appunti sull'inchiesta*, cit., p. 15 nota 4; FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta*, cit., p. 35 ss.; PACE, *Il potere d'inchiesta*, cit., p. 17 ss.

⁽⁹⁾ MORTATI, *Relazione introduttiva in Dibattito sulle inchieste parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1959, p. 596.

Carattere specifico dell'inchiesta parlamentare è il fatto che, pur trattandosi di attività ricognitiva e preparatoria, normalmente essa si conclude con la presentazione di una relazione ed una discussione che hanno carattere interlocutorio, senza dare esito immediato all'esercizio delle funzioni materiali delle quali essa è soltanto momento strumentale⁽¹⁰⁾. Anche sotto questo profilo, però si ha una netta differenziazione con la Commissione inquirente di cui all'art. 12 della L. cost. 1953, n. 1, che è ordinata al compimento degli atti introduttivi del procedimento assai più complesso dell'accusa parlamentare e del giudizio successivo⁽¹¹⁾.

Altri motivi in tal senso i desumono dal « Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa », approvato in testo uniforme dalla Camera dei Deputati il 14 luglio 1961 e dal Senato nella seduta del 20 luglio 1961⁽¹²⁾. Da esso risulta che la Commissione inquirente prevista dall'art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, è ordinata e disciplinata come organo permanente con designazione fissa dei commissari (dieci deputati e dieci senatori) per la durata dell'intera legislatura (art. 2 Reg. proc. d'acc.). La Commissione dev'essere costituita quindici giorni dopo la designazione dei suoi componenti, mediante apposita

⁽¹⁰⁾ Per considerazioni d'insieme, v. PACE, *Il potere d'inchiesta*, cit., p. 15 ss.

⁽¹¹⁾ Al riguardo può farsi valere anche il richiamo alla dottrina sul principio dell'unità del procedimento già ampiamente svolta nell'ambito del diritto amministrativo. Tale dottrina è stata anche applicata, con risultati di notevole rilievo, alla attività delle Camere parlamentari per quanto concerne la formazione delle leggi. In merito v. particolarmente GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957, *passim* e, in specie, il Cap. I.

⁽¹²⁾ È opportuno ricordare che nella seduta della Camera dei Deputati del 14 luglio 1961, l'on. Cossiga, *relatore*, osservava che il regolamento per i giudizi di accusa, in quanto approvato in testo identico dalla Camera dei Deputati e dal Senato, assume un ruolo particolare quale « testo, che riguarda il Parlamento in seduta comune o commissioni od organi che siano espressione di esso ». L'approvazione di due « atti distinti ed autonomi », sempre secondo il Cossiga, era un espediente tecnico reso necessario dal fatto che l'ipotesi non rientrava tra quelle in cui è « prevista dalla Costituzione una riunione del Parlamento in seduta comune ».

convocazione da parte del Presidente della Camera dei Deputati (art. 6 Reg. proc. d'acc.).

Le Commissioni d'inchiesta ex art. 82 Cost., invece, hanno carattere transitorio e contingente, in quanto incaricate di svolgere indagini ed assumere elementi e dati su determinate « materie di pubblico interesse ». Esse sono, perciò, definite quali organi temporanei, in quanto destinate a sciogliersi non appena compiuta la particolare indagine affidata ⁽¹³⁾.

3. Ciò premesso, per definire la natura della Commissione inquirente, è opportuno prendere le mosse da un esame specifico del diritto positivo.

Significativa è, già di per sé, la denominazione di « commissione inquirente », usata nell'art. 3 e seguenti della legge 25 gennaio 1962, n. 20 e nell'art. 2 e seguenti del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa. L'attività inquirente appare, infatti, del tutto diversa dall'attività di inchiesta.

Una definizione generale di detta attività inquirente si riscontra nell'or ora richiamato art. 3 della legge ordinaria n. 20 del 1962, ove è stabilito che la Commissione inquirente compie le attività ed esercita « gli stessi poteri... attribuiti dal codice di procedura penale al pubblico ministero nell'istruzione sommaria ». Questa definizione esplicita per legge ha, di per sé sola, notevole rilievo ove si consideri che l'attività del Pubblico Ministero è riguardata in genere come giurisdizionale, anche perché ad essa la Costituzione estende le garanzie proprie del potere giudiziario ⁽¹⁴⁾. In particolare, per quanto riguarda il nostro caso, va aggiunto che l'istruzione condotta con rito sommario, secondo l'insegnamento comune ⁽¹⁵⁾, si considera come assimilata, per in-

⁽¹³⁾ V., per tutti, CIAURRO, *Gli organi della Camera*, nel volume collettivo *Il regolamento della Camera dei Deputati, Storia, istituti, procedure*, a cura del « Segretariato generale della Camera dei Deputati », Roma 1968, p. 279 ss., 282.

⁽¹⁴⁾ Sull'argomento, v. SPAGNA MUSSO, *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, p. 398 ss.

⁽¹⁵⁾ In merito, v. PISANI, *Giurisdizione penale*, voce in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, p. 389 s.

tenzione esplicita del legislatore, all'attività di una delle fasi proprie onde si articola la funzione giudiziaria.

Va notato, peraltro, che l'assimilazione non conduce ad una piena identificazione — e non potrebbe essere altrimenti — poiché il ruolo del pubblico ministero si distingue sostanzialmente dall'attività giudiziaria in senso proprio, per due aspetti importanti: *a*) la « carenza di decisorietà », stante che anche l'istruttoria del pubblico ministero si conclude con richiesta di proscioglimento o di citazione a giudizio; *b*) la disposizione dei vari uffici del P.M. secondo un'organizzazione gerarchica che contraddice al principio di subordinazione esclusiva alla legge, sancito come carattere tipico della vera e propria attività giurisdizionale ⁽¹⁶⁾.

Ora, nel nostro caso, non si riscontrano quei caratteri onde il pubblico ministero si distingue dalla giurisdizione.

De iure condito, la Commissione parlamentare inquirente non può dirsi assolutamente soggetta ad una qualsiasi sorta di gerarchia. Essa esercita i suoi poteri in una fase distinta e separata, senza interferenze, direttive di servizio, possibilità di avocazione e così via ⁽¹⁷⁾. Il Parlamento in seduta comune potrà, certo, disattendere le conclusioni proposte dalla Commissione inquirente, una volta formulate, ma non sembra che gli sia attribuita alcuna potestà di tipo gerarchico per determinare, sospendere o sostituire l'opera di detta Commissione ⁽¹⁸⁾.

Anche un breve richiamo di ordine storico può essere, al riguardo, illuminante.

Si è osservato che vigendo lo Statuto albertino il potere di accusa conferito alla Camera dei Deputati, in virtù dell'art. 47 di detto Statuto, veniva inteso « in senso non giurisdizionale ».

⁽¹⁶⁾ PISANI, *Giurisdizione penale*, cit., p. 389 e nota 41.

⁽¹⁷⁾ Sulla posizione di spiccata autonomia riconosciuta alla Commissione inquirente rispetto allo stesso Parlamento in seduta comune v. MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, nel volume collettivo *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, cit., p. 167 ss.

⁽¹⁸⁾ Valgono, in merito, considerazioni analoghe a quelle svolte a proposito della Giunta delle elezioni dal MAZZOTTI, *Osservazioni sulla natura dei rapporti fra la Giunta delle elezioni e la Camera dei Deputati*, in *Giur. Cost.*, 1958, p. 433.

È proprio per ciò la Camera dei Deputati « tendeva a portare il momento istruttorio in senso tecnico nell'ambito giurisdizionale » del Senato costituito in Alta Corte di giustizia. La Commissione designata della Camera aveva, allora, compiti solo consultivi e preparatori ma non deliberanti ⁽¹⁹⁾.

A prescindere, per ora, da ogni considerazione di legittimità costituzionale, è, poi, da tener presente che la Commissione esercita, oltre che attività istruttorie ed inquirenti, anche una potestà di decisione definitiva, analoga, nella sostanza, a quella delle sentenze. È noto quanto disposto i merito dagli appositi regolamenti della Camera dei Deputati e del Senato, emanati, in testi uniformi, rispettivamente il 14 ed il 20 luglio 1961. Si tratta delle facoltà di deliberare l'archiviazione col voto favorevole di almeno i quattro quinti dei componenti (artt. 17 e 18 reg.), od il « non luogo a procedere » con voto favorevole di almeno i tre quinti dei componenti (artt. 20 e 22 reg.). Tali decisioni possono anche acquistare carattere definitivo, poiché soltanto con la richiesta scritta della maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere è possibile che, in detti casi, la questione sia portata davanti al Parlamento in seduta comune e che questo deliberi e promuova l'accusa.

Il confronto con l'ordinamento giudiziario vigente induce ad assimilare l'attività della Commissione inquirente a quella di un giudice istruttore ⁽²⁰⁾. In particolare, è noto che, dopo la modificazione dell'art. 74 del cod. proc. pen., disposta con la legge 18 giugno 1955, n. 517, il potere di archiviazione non spetta più al pubblico ministero. Se al termine della istruzione sommaria questi ritenga che per il fatto non si debba promuovere l'azione penale, richiederà al giudice istruttore di emanare il relativo decreto di archiviazione. Le disposizioni regolamentari sul potere

⁽¹⁹⁾ V. *Le norme sul procedimento di accusa parlamentare*, Suppl. n. 5 al *Boll. informaz. cost. e parlam.* (Nuova serie), Roma 1967, p. 15 s. ed i passi riferiti a p. 17.

⁽²⁰⁾ MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, cit., p. 147.

di deliberare l'archiviazione ed il « non luogo a procedere » destano seri dubbi di illegittimità costituzionale ⁽²¹⁾. Di particolare importanza è il fatto che, in forza dell'art. 15 della legge n. 20 del 1962, le suddette decisioni di « non luogo a procedere » o di archiviazione hanno effetto preclusivo rispetto all'azione penale davanti all'autorità giudiziaria ordinaria o militare per gli stessi fatti esaminati dalla Commissione parlamentare inquirente.

Bisogna aggiungere che alla Commissione inquirente è conferito anche il potere di pronunciare declaratoria di incompetenza. Se, invero, la Commissione ritiene che il fatto deferito al suo esame sia diverso da quelli previsti dagli artt. 90 e 96 della Costituzione, dichiara la propria incompetenza ed ordina la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria (art. 14 L. 1962 n. 20).

Questa disposizione convalida ulteriormente la tesi della natura giudiziaria dell'attività svolta dalla Commissione, essendo la decisione sulla sua competenza (o sull'incompetenza) un momento preliminare necessario per l'esercizio della giurisdizione. Valore paradigmatico viene, in proposito, riconosciuto alla sentenza 2 luglio 1966, n. 83 ⁽²²⁾, con la quale la Corte Costituzionale ha ritenuto di poter « considerare autorità giurisdizionale anche organi che, pur estranei all'organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura, siano tuttavia investiti, anche in via eccezionale, di funzioni giudicanti

(21) L'antitesi tra la competenza referente stabilita dalla legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 e la possibilità di attribuire poteri deliberanti alla Commissione inquirente è posta in luce dal RICCIO, *Il processo penale avanti la Corte costituzionale*, Napoli 1955, p. 141, la cui opinione che la Commissione possa archiviare, ma che il Parlamento debba ascoltare la relazione e prenderne atto è ritenuta non accettabile dal MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 249 n. 45. A parere del Mazziotti, infatti, tale opinione è fondata su di una inesistente analogia tra la situazione che si crea nell'ipotesi in cui la Commissione decide l'archiviazione e quella in cui una delle Commissioni di cui agli artt. 58 Reg. della Camera e 88 Reg. Senato, riferisce sulla fondatezza di accuse riguardanti l'onorabilità dei parlamentari. Per siffatta analogia v., peraltro, anche BALOCCHI, *Accusa contro il Presidente*, cit., p. 182.

(22) V. *Giur. Cost.*, 1966, p. 1074.

per l'obiettiva applicazione della legge ». È una definizione questa accolta in relazione ai procedimenti di legittimità in via incidentale, per determinare il cosiddetto giudice *a quo* competente a rinviare l'eccezione alla Corte Costituzionale ⁽²³⁾: ma è definizione che pare idonea ad esprimere i caratteri più generali della giurisdizione e della sua disciplina nel nostro ordinamento costituzionale.

4. Prima di introdurre l'esame ulteriore delle discipline più specifiche del diritto positivo vigente, cade opportuno un riferimento, seppur fuggevole alla nozione di giurisdizione sancita dalla Carta costituzionale.

L'argomento è stato ampiamente trattato dagli studiosi tra i quali si sono manifestate — è appena il caso di accennarlo — disparità di vedute oltre che differenze di impostazione: diversità e differenze che non consentono — per quanto attiene a quel che in questa sede rileva — di andare oltre ad un richiamo alla concezione che pare più aderente al dato esegetico ed alla prassi.

In generale, le definizioni date nel testo costituzionale sembrano riproporre una nozione materiale di giurisdizione e di attività giudiziaria ⁽²⁴⁾. Al riguardo, è noto quanto tormentate siano state le questioni relative alle giurisdizioni speciali, previste nella VI disp. trans. della Costituzione, le quali, come è stato riconosciuto in dottrina — ed è il punto che qui interessa — facevano capo in molti casi ad organi prevalentemente amministrativi ⁽²⁵⁾.

Nella nostra ipotesi sembra si possa far valere, almeno in parte, un parallelo con la Giunta delle elezioni, nominata in ciascun ramo del Parlamento per svolgere gli accertamenti e gli esami ne-

⁽²³⁾ Per indicazioni di insieme in materia, v. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1973, I, p. 1019 s.

⁽²⁴⁾ L'opinione di cui, *infra*, nel testo è sostenuta, per una questione in parte analoga, da GRASSO, *Il principio « nullum crimen sine lege » nella Costituzione italiana*, Milano 1972, in ispecie, p. 301 ss.

⁽²⁵⁾ Sull'argomento si rinvia agli scritti di ANDRIOLI, TORRENTE e LUGO nel volume collettivo *Le giurisdizioni speciali amministrative*, in « Quaderni dell'Associazione fra gli studiosi del processo civile », IX, Milano 1956, p. 17 ss., 26 ss., 34 ss.

cessari alla verifica dei poteri ⁽²⁶⁾. Si tratta di una commissione costituita in base alla rappresentanza dei gruppi, ma la dottrina prevalente è nel senso di qualificare detta Giunta come un organo che esplica attività materialmente giurisdizionale ⁽²⁷⁾.

5. La delicatezza del rapporto della Commissione inquirente con l'autorità giudiziaria assume aspetti di particolare rilevanza in ordine al Presidente del Consiglio ed ai Ministri.

Nell'art. 96 Cost. è, infatti, previsto per essi un « foro speciale », anche se non pare possa parlarsi di « foro privilegiato » nel senso tradizionale ⁽²⁸⁾. A differenza di quanto è sancito per il Presidente della Repubblica, del quale sono contemplati solo i delitti di alto tradimento e di attentato alla Costituzione, — fatti cioè estranei e diversi dalla vigente legislazione penale ⁽²⁹⁾ — è stabilita per i Ministri una giurisdizione speciale per giudicare reati previsti dalle leggi penali, solo in quanto commessi dagli stessi nell'esercizio delle loro funzioni. È alla luce di tale rilievo che vanno considerate le regole concernenti i rapporti con le giurisdizioni penali, ordinaria e militare.

La regola fondamentale è il difetto assoluto di giurisdizione stabilito per le autorità giudiziarie penali, ordinaria e militare (artt. 10-11-12-13 della legge n. 20 del 1962), regola che appare oggi assoluta e rigorosa, mentre sotto l'imperio dello Statuto Albertino si riconosceva una competenza concorrente del Senato convocato in Alta Corte di Giustizia e della Magistratura ordina-

⁽²⁶⁾ In tal senso, v. MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, cit., p. 167.

⁽²⁷⁾ In merito, v. BUZZELLI, *Giunta delle elezioni della Camera dei Deputati e Corte Costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, I, p. 506 ss.; MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla natura*, cit., p. 428 ss.; MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, cit., p. 110 ss. ed ampiamente, ELIA, *Elezioni politiche (contenzioso)*, voce in *Enc. dir.*, XIV, Milano 1965, p. 765 ss. e *passim*.

⁽²⁸⁾ In tal senso, cfr. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano 1971, p. 760. Circa l'espressione « foro speciale », v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1972, p. 371.

⁽²⁹⁾ Al riguardo sia consentito rinviare ad ANTONELLI, *Le immunità del Presidente della Repubblica italiana*, Milano 1971, *passim* ed, in particolare, i capp. IV e V.

ria ⁽³⁰⁾. Da un lato è, pertanto, stabilito che ogni autorità giudiziaria penale, ordinaria e militare, non appena ritenga il ricorrere di alcune delle ipotesi criminose previste negli artt. 90 e 96 della Costituzione (art. 10 legge 1962 n. 20), deve trasmettere gli atti del processo al Presidente della Camera dei Deputati; dall'altro, lo stesso Presidente, su informazione della Commissione inquirente, richiede la trasmissione degli atti di qualsiasi procedimento instaurato davanti ad una di tali autorità giudiziarie per fatti che risultino contemplati negli artt. 90 e 96 Cost. (art. 13 legge 1962, n. 20). In ogni caso è stabilito che sia la Corte Costituzionale a risolvere l'eventuale conflitto di competenza, a norma dell'art. 11 della legge n. 20 del 1962.

Tale possibilità di conflitto tra la Commissione inquirente ed un'autorità giudiziaria offre ulteriori elementi nel senso della natura giurisdizionale della Commissione stessa. È stabilito infatti che la Corte Costituzionale decida il conflitto di competenza in camera di consiglio « nella composizione prevista per i giudizi di accusa » (art. 11, comma 2, legge 1962, n. 20), ossia con la integrazione dei giudici aggregati ⁽³¹⁾.

Potrebbe sollevarsi il dubbio sulla legittimità di una legge ordinaria che attribuisce una competenza alla Corte Costituzionale, diversa da quelle contemplate dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali. Nell'ipotesi, si tratta di una figura analoga al conflitto di giurisdizione, almeno stando agli argomenti testuali offerti dall'art. 26 del Cod. proc. pen. 1913 e dall'art. 29 Cod. proc. pen. del 1930 che riguardavano i limiti di competenza tra Magi-

⁽³⁰⁾ Tale disciplina era espressa nell'art. 26 del Codice di proc. penale del 1913. Per i precedenti, v. *Le norme sul procedimento di accusa parlamentare*, a cura del « Segretariato generale della Camera dei Deputati », Roma 1967, p. 9 ss.

⁽³¹⁾ Sono, peraltro, emersi dubbi sulla legittimità dell'art. 11 della legge 1962 n. 20 in relazione all'art. 135 Cost., e si è anche sostenuto che il conflitto tra Autorità giudiziaria e Commissione inquirente (organo del Parlamento in seduta comune) andrebbe risolto dalla Corte Costituzionale nella sua composizione ordinaria trattandosi di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, ex art. 135 Cost. Vedi, tuttavia, la nota 33 e la bibliografia indicata.

struttura ordinaria e Senato costituito in Alta Corte di Giustizia ⁽³²⁾. Peraltro, tale dubbio potrebbe essere superato sulla base della considerazione fondamentale che la Corte Costituzionale è sempre chiamata a decidere sui limiti delle proprie competenze ⁽³³⁾.

6. L'equiparazione con l'autorità giudiziaria (in sede istruttoria) sancita, in termini generali, nell'art. 3 della legge n. 20 del 1962 non è sminuita dal fatto che nei successivi artt. 4, 5, 6, 7, 8 della tessa legge siano previste delle variazioni rispetto alle norme corrispondenti del codice di procedura penale.

Invero, l'equiparazione sussiste come regola generale, salvo particolari discipline esplicite in contrario. Così, a norma dell'art. 4 di detta legge, mentre ai testimoni esaminati dalla Commissione inquirente si applicano le disposizioni dell'art. 449 Cod. proc. pen., non si applicano, invece, le disposizioni dello stesso codice sul diritto di astenersi dal testimoniare e sul divieto di esame determinati da segreto di ufficio (art. 352 Cod. proc. pen.), né le norme che regolano i poteri dei pubblici ufficiali, degli impiegati e degli incaricati di pubblico servizio di rifiutare l'esibizione di atti, documenti ed altre cose (art. 342 Cod. proc. pen.), né quelle (art. 356 Cod. proc. pen.) relative all'assunzione di determinati testimoni.

La *ratio* di questa norma non è tanto da ricercare nell'intento di contrastare l'eventuale pretesa del Governo di estendere, anche nei confronti della Commissione inquirente, il limite del segreto

⁽³²⁾ Per ampi riferimenti sulla disciplina vigente sotto l'imperio dello Statuto albertino, v., ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1942, p. 254 s.

⁽³³⁾ Nel senso che la Corte Costituzionale risolve i conflitti fra Commissione inquirente e autorità giurisdizionale come giudice dell'accusa che statuisce sulla propria competenza e non come giudice di conflitti di attribuzione, v., oltre a MORTATI, *Istituzioni*, cit., II, 1331, MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 248, che rileva come in questa ipotesi « il conflitto sorgerebbe non nei confronti del parlamento in seduta comune, bensì nei confronti della Commissione inquirente, per provvedimenti che potrebbero anche non corrispondere alla volontà dell'assemblea, cosicché la commissione assume un rilievo e una autonomia che sembrerebbe implicare la sua capacità processuale anche nei conflitti di attribuzione veri e propri ».

militare o di ufficio ⁽³⁴⁾, fatto valere — non senza contrasti — davanti alle commissioni parlamentari d'inchiesta, quanto piuttosto nella considerazione che tale limite renderebbe estremamente difficile, per non dire impossibile, ogni accertamento dei fatti che formano materia dell'art. 96 della Costituzione, compiuti dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni.

Acutamente si è rilevato che al legislatore si è posto il problema di evitare che il Governo, trincerandosi dietro il segreto di ufficio sia in grado di bloccare l'accusa parlamentare, sottraendo elementi essenziali per valutare le relative responsabilità ⁽³⁵⁾. Oggetto del giudizio ex art. 96 Cost. sono, infatti, proprio gli atti ed i comportamenti sia del Ministro incriminato, sia dei suoi subordinati gerarchici. Si aggiunga che, per tradizione, il sistema dell'accusa parlamentare e del giudizio davanti ad un'apposita Alta Corte è contemplato anche al fine degli interessi politici che un reato del Capo dello Stato o di un Ministro inevitabilmente coinvolge ⁽³⁶⁾. Merita considerazione anche il fatto che il Presidente della Camera dei Deputati esplica taluni compiti, come il ricevere atti di denuncia, referto e rapporto, per poi trasmetterli alla Commissione inquirente, e che, inoltre, tiene i rapporti esterni con l'autorità giudiziaria, nei casi di conflitto. Tali compiti sono indubbiamente esercitati dal Presidente della Camera dei Deputati quale organo cui, di regola, spetta il compito di tenere i collegamenti esterni del Parlamento in seduta comune e degli organi che ad esso fanno capo, quale la Commissione inquirente.

Dubbia è, però, ritenuta la costituzionalità dell'art. 14 del Regolamento parlamentare sui giudizi d'accusa, in base al quale

⁽³⁴⁾ Si è osservato dal MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 240, che i poteri o le limitazioni dell'autorità giudiziaria, nello svolgimento di indagini e di esami, sono stabiliti in leggi ordinarie, salvi i principi costituzionali, fra i quali non è compreso l'obbligo del segreto d'ufficio. V., anche, ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Milano 1958, p. 38 e nota 89.

⁽³⁵⁾ CUOMO, *Appunti sull'inchiesta politica*, p. 29 s.

⁽³⁶⁾ V., per tutti, NEGRI, *Impeachment*, voce in *Enc. dir.*, Milano 1970, XX, p. 239 ss. e PIERANDREI, *Alta Corte di Giustizia*, voce in *Noviss. Dig. It.*, I, 1, Torino 1957, p. 526 s.

al Presidente della Camera è dato il potere di accertare l'autenticità della sottoscrizione degli atti di denuncia, referto o rapporto. Sembra, tuttavia, che il dubbio possa superarsi considerando tale compito come meramente amministrativo, di ricognizione preliminare senza potestà d'interrompere o di precludere l'inizio della procedura di accusa ⁽³⁷⁾.

Questa tesi si concilia assai bene con la concezione più generale della natura materialmente giurisdizionale dell'attività della Commissione inquirente.

7. Ai fini della presente analisi è utile soffermarsi anche sul problema dei reati connessi. Infatti, l'art. 16 della legge n. 20 del 1962 conferisce per tali reati alla Commissione inquirente una potestà propria di giurisdizione: quella di disporre la riunione dei procedimenti per reati connessi, pendenti davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, se ritenuta necessaria a giudizio della stessa Commissione.

In merito, i casi suscettibili di dar adito alle maggiori controversie, sembrano quelli enunciati al n. 4 dell'art. 45 del cod. proc. pen. in cui « la prova di un reato o di una circostanza di esso influisce sulla prova di un altro reato o di una sua circostanza ». Questa specie di connessione potrebbe avere importanza anche sullo svolgimento di altri processi, nei quali possa porsi la questione di pregiudizialità di cui all'art. 18 del cod. proc. pen.

La questione ha già trovato una soluzione conforme in una ordinanza ben motivata del Pretore di Torino ⁽³⁸⁾. Nel caso di specie gli imputati avevano chiesto l'applicazione dell'esimente di cui all'art. 51 cod. pen., per aver agito nell'adempimento di un dovere loro imposto da ordini del Ministro della Difesa. Il Pretore ha, preliminarmente, rilevato l'incompetenza del giudice ordinario ad interpretare un'azione per l'accertamento della validità

⁽³⁷⁾ MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, cit., p. 171 s.

⁽³⁸⁾ Ordinanza, 15 maggio 1972, in *Giur. It.*, 1972, II, c. 531 s.

di una tale *notitia criminis*, quale l'ordine illegittimo del Ministro. Dopo di che lo stesso giudice ha ritenuto la necessità di dover sospendere il giudizio davanti a lui pendente, con la considerazione che « l'eventuale proseguimento dell'istruttoria dibattimentale e la successiva sentenza che accertasse la sussistenza o meno dell'invocata esimente, sia nel caso di una verifica positiva e, quindi, di una assoluzione degli imputati, sia nel caso di una loro affermazione di responsabilità, comporterebbero una indebita influenza nell'attività istruttoria e quindi una precostituzione di prove ai fini della valutazione del comportamento delle persone, cui la legge riserva, come giudice iniziale, il Parlamento della Repubblica » (39).

Tale costruzione giuridica conferma che la connessione con i reati *ex artt.* 90 e 96 Cost. può operare anche in maniera diversa dalla riunione di procedimenti, in quanto la stessa è determinata ai fini della ricognizione e valutazione degli elementi di prova. Anche sotto questo profilo esce quindi confermata la natura giurisdizionale dell'attività svolta dalla Commissione. Ove tale attività fosse politica e preliminare sarebbe, infatti, piuttosto arduo rinvenire una valida giustificazione dell'operare, in tutta la sua pienezza e con tutti i suoi effetti, di un istituto tipico della giurisdizione, quale è la connessione.

8. Resta da esaminare un'ultima questione di notevole rilievo e, cioè, se la composizione della Commissione inquirente sia tale da garantire, in ogni caso, un giudizio obiettivo, non viziato da valutazioni di parte.

La Commissione viene eletta mediante votazione su di un'unica lista di candidati predisposta dal Presidente della Camera dei Deputati, in base a designazione dei gruppi parlamentari, previamente intesi i presidenti dei gruppi stessi ed il Presidente dell'altro ramo del Parlamento (art. 2 Reg. proc. d'acc.). La rile-

(39) Ordinanza, cit., c. 531 s.

vanza dei gruppi è ribadita dall'art. 5 dello stesso regolamento, secondo cui le sostituzioni dei componenti della Commissione inquirente devono avvenire con « commissari... appartenenti allo stesso gruppo, secondo l'ordine di designazione dei gruppi ».

È chiaro che la scelta dei commissari dipende dai gruppi e, quindi, in ultima analisi dai partiti ⁽⁴⁰⁾. Va, peraltro, osservato che le modalità di designazione delle candidature ne fanno, come suol dirsi, un'elezione « guidata » ⁽⁴¹⁾, mentre la votazione delle Camere riunite ne accresce l'indipendenza ⁽⁴²⁾.

Occorre, inoltre, aggiungere che vi sono norme intese ad assicurare l'indipendenza e l'obiettività di giudizio, in conformità con i criteri propri del diritto processuale. Mentre è escluso che i Commissari possano venir ricusati, essi hanno facoltà di astenersi, col consenso del Presidente della Camera dei Deputati, nei casi in cui il codice di procedura penale ammette la ricusazione del giudice o quando esistano gravi ragioni di convenienza. La regola è analoga a quella dell'art. 73 cod. proc. pen. riguardante il pubblico ministero, che — come è noto — non può essere ricusato, ma ha facoltà di astenersi per gravi ragioni di convenienza. In ogni caso, devono astenersi i commissari che abbiano fatto parte del Governo nel periodo in cui si sono verificati i fatti per cui si procede (art. 4 Reg. per i proc. d'acc.).

Va, altresì, rilevato che per gli atti della Commissione *de qua* è prescritto un regime di rigida ed assoluta segretezza, in armonia con la regola della legge per la quale si tratta di attività istruttoria (art. 7 della legge n. 20 del 1962). È importante osservare come, nell'ipotesi, si abbia un contrasto netto col principio della pubblicità, stabilito come regola essenziale nei lavori del Parlamento ⁽⁴³⁾.

⁽⁴⁰⁾ CONTINI, *Sulla natura giuridica*, cit., p. 656.

⁽⁴¹⁾ MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, cit., p. 167.

⁽⁴²⁾ MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, cit., p. 167.

⁽⁴³⁾ « La pubblicità dei lavori delle Camere è un'assoluta esigenza democratica perché permette il controllo dell'opinione pubblica sull'operato del Parlamento ». V.

Ciò avviene perché nel nostro sistema la *ratio* e le esigenze di un'istruttoria giudiziaria sono essenzialmente diverse da quelle connesse al controllo politico ed alla formazione delle leggi, che reclamano il continuo, penetrante controllo della pubblica opinione.

Va ancora ricordato, come già si è detto ⁽⁴⁴⁾, che i poteri decisori della Commissione inquirente (dichiarazione d'incompetenza, di non luogo a procedere, di archiviazione), sono esercitati con deliberazioni prese mediante *quorum* superiori alla maggioranza assoluta, mentre quest'ultima è sufficiente, da parte del Parlamento in seduta comune, a revocare le dette deliberazioni.

Anche per queste disparità di regole relative alla maggioranze richieste sono sorti dubbi di legittimità costituzionale ⁽⁴⁵⁾, dubbi la cui risoluzione esula, peraltro, dall'oggetto della presente indagine. Basti qui osservare che la richiesta di *quorum* molto elevati in un collegio basato sul principio del pluralismo politico è intesa a garantire la massima obbiettività possibile nelle deliberazioni ⁽⁴⁶⁾. Si può porre a confronto la normativa testé richiamata con la regola prevista nell'art. 3 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 87, secondo cui i giudici della Corte Costituzionale sono eletti dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei tre quinti dei componenti dell'assemblea in prima votazione, o dei tre quinti dei votanti nelle votazioni successive.

Per concludere sul punto, occorre esaminare il problema relativo alla ripartizione di compiti tra Commissione inquirente e Parlamento in seduta comune. Si è già visto come l'attribuzione ad organi politici, ed essenzialmente tali, quali sono i due rami

SPECCHIA, *L'ordinamento dell'Assemblea plenaria e del Parlamento in seduta comune*, nel volume collettivo *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, cit., p. 312.

⁽⁴⁴⁾ V., *supra*, p. 9.

⁽⁴⁵⁾ V. BARILE, *La messa in stato d'accusa dei Ministri*, in *Montecitorio*, 1966 (ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova 1967, p. 724 ss.); MANZELLA, *L'accusa parlamentare*, cit., p. 175.

⁽⁴⁶⁾ Sul tema, v. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 408 s., 414 ss., 419 ss. e *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, *ibidem*, 1952, p. 849 ss., *passim*.

del Parlamento, della decisione sull'accusa abbia un particolare significato. Il Costituente italiano, infatti, aderendo ad una lunga tradizione che ha trovato numerose espressioni nella storia ed è confermata dall'indagine comparatistica, ha ritenuto indispensabile che la messa in stato d'accusa venisse valutata anche in rapporto a considerazioni di ordine politico che, istituzionalmente, sono affidate al Parlamento, nella sue veste di rappresentante dei supremi interessi nazionali ⁽⁴⁷⁾.

Nessuna di dette considerazioni di natura politica può essere fatta valere, invece, per le decisioni della Commissione inquirente. Le pronunce di incompetenza, di « non luogo a procedere », di archiviazione trovano il loro fondamento in motivazioni di ordine prettamente giuridico, a prescindere da ogni potere discrezionale e da qualsiasi valutazione di opportunità e di convenienza politica. Del resto, è certo che la Commissione agisce senza che sia necessario attendere alcuna autorizzazione a procedere *ex art. 68 Cost.* e che può esercitare anche i poteri coercitivi e cautelari senza attendere (art. 1, comma 2, L. n. 20 del 1962) le autorizzazioni previste dall'art. 68 Cost. ⁽⁴⁸⁾. Il legislatore ha inteso in tal modo evitare che valutazioni di opportunità, che sono richieste per l'autorizzazione, possano, sia pur indirettamente, condizionare l'operato della Commissione inquirente.

Ad evitare influenze del genere, appare inteso anche l'art. 23 del « Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa »,

⁽⁴⁷⁾ Oltre ai rilievi generali contenuti nei manuali — tra i quali, MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1969, p. 1326 ss.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1972, p. 622 ss.; VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano 1971, p. 762 ss.; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1973, p. 1949 s. — v., in particolare, CONTINI, *Sulla natura giuridica*, cit., p. 638.

⁽⁴⁸⁾ Il MAZZIOTTI, *Il conflitto di attribuzione*, cit., p. 252, ritiene contrario alla Costituzione l'aver escluso con legge ordinaria le autorizzazioni previste dall'art. 68 della Costituzione. Nello stesso senso, v. IOCCA, *Sulla costituzionalità della legge 25 gennaio 1962, n. 20 sui giudizi di accusa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, p. 533 ss. Sempre il MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 252, rileva che il fatto che l'art. 14 del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa taccia circa gli effetti della messa in stato di accusa del Capo dello Stato sull'esercizio delle sue funzioni — a differenza di quanto dispone lo stesso articolo per i Ministri — significa che effetti non vi sono e che il Presidente della Repubblica può continuare a svolgere le sue funzioni.

ove è stabilito che « le Commissioni parlamentari di inchiesta nominate da una o da entrambe le Camere, anche con legge, per gli stessi fatti che formano oggetto di un'inchiesta di accusa o ad essi connessi, debbono sospendere la propria attività e trasmettere gli atti alla Commissione inquirente non appena ricevano comunicazioni dalla Commissione stessa dell'inizio delle indagini ». Viene in tal modo impedita ogni possibilità di concorrenza con un organo di ispezione politica.

9. Le considerazioni sopra svolte rappresentano una ricostruzione *de iure condito*.

Peraltro, lo stato di fatto appare suscettibile di mutamenti in relazione ai vizi di illegittimità costituzionale riscontrabili, secondo una autorevole dottrina ⁽⁴⁹⁾, nella disciplina relativa alla Commissione inquirente, specie per la parte prevista dai « Regolamenti parlamentari per i procedimenti d'accusa del 14 e del 20 luglio 1961 ».

Si è sopra osservato che, con le norme di detto regolamento parlamentare, la Commissione inquirente composta da Deputati e Senatori è stata trasformata in organo deliberante, con potestà di pronunciare l'incompetenza, l'archiviazione, la decisione di non doversi procedere. Si tratta di disposizioni ritenute incostituzionali, poichè nell'art. 12 della legge costituzionale n. 1 del 1953, è contemplata per detta Commissione solo l'attività inquirente e preliminare (come, ad esempio, il predisporre la relazione), mentre la decisione sulla « messa in stato d'accusa », è riservata al Parlamento in seduta comune ⁽⁵⁰⁾.

(49) Nel senso dell'incostituzionalità della legge 25 gennaio 1962, n. 20, v., BARILE, *La messa in stato d'accusa dei Ministri*, cit., p. 724 s.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, p. 1328 s. ed, in particolare, MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 243 ss. e, in specie, 249 s. e 252. *Contra*, BOSCO M., *Procedimenti e giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1962, I, p. 35.

(50) Su un possibile modo per reagire contro le norme (art. 17 legge 1962, n. 20, e art. 27 comma 5 del Reg. sui proced. d'accusa) che hanno privato la maggioranza relativa del Parlamento in seduta comune del diritto di mettere in stato di accusa i

È vero che l'incostituzionalità rilevata appare determinata da regolamenti parlamentari, ma essa finisce con l'aver riflesso anche sulla legge ordinaria, e può, almeno in ipotesi, essere configurata come oggetto di un giudizio di legittimità in via incidentale. Nell'art. 15 della legge n. 20 del 1962, infatti, è contemplata la definizione del procedimento d'accusa per causa diversa da quella prevista dall'art. 14, diversa cioè dalla dichiarazione della propria incompetenza da parte della Corte Costituzionale, nel corso di un giudizio di accusa parlamentare: tale definizione impedisce l'inizio od il proseguimento dell'azione penale per gli stessi fatti innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria o militare. Ciò significa che, per detto art. 15 della legge n. 20 del 1962, la deliberazione di non luogo a procedere o di archiviazione, presa dalla Commissione inquirente parlamentare, ha anche effetto di precludere qualsiasi altra azione penale. Se ne fa derivare la facoltà per il giudice penale di sollevare tutta la questione in rapporto proprio all'art. 15 della legge n. 20 del 1962 ⁽⁵¹⁾.

È, ovviamente, necessario che ricorra anche il requisito della cosiddetta rilevanza fissato nel secondo comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e cioè che un giudizio « non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale ».

Si può ammettere che, ai fini della valutazione di tutti i profili soggettivi ed oggettivi del reato, sia quanto mai importante, in casi di connessione, che la decisione sulla fondatezza dell'accusa avvenga con voto del Parlamento in seduta comune e, quindi, con tutte le garanzie, massima quella della pubblicità, anziché in una sede priva di dette garanzie e diversa da quella stabilita dalla norma costituzionale.

Ministri, v. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 249 nota 45 (250), la cui costruzione appare peraltro complessa e di non agevole attuazione pratica. V., anche, *supra*, nota 21. Circa le proposte parlamentari di modificazione delle norme ora richiamate, v. *Le norme sul procedimento di accusa parlamentare*, cit., p. 142 ss.

⁽⁵¹⁾ V., in proposito, i rilievi penetranti di MORTATI, *Istituzioni*, cit., II, p. 1329.

Va notato, per contro, che i regolamenti parlamentari si sono dimostrati idonei a produrre « modificazioni tacite » della Costituzione (⁵²), cosicchè anche l'eventualità di un giudizio di legittimità costituzionale, in questo ambito, risulterebbe condizionato dai rapporti tra istituzioni e fatti politici, che oggi sembrano dominare il diritto costituzionale (⁵³).

Un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge n. 20 del 1962, nella parte in cui dà forza agli artt. 17, 18, 20 e 22 del Regolamento parlamentare sui procedimenti d'accusa, avrebbe comunque l'effetto di rendere l'attività della Commissione inquirente analoga piuttosto all'istruttoria del pubblico ministero, che non all'istruzione formale compiuta dal giudice istruttore.

E ciò potrebbe far cadere talune delle considerazioni che abbiamo esposto nel corso del lavoro. Non ne risulterebbe, peraltro, definita, nella *ratio* della legge n. 20 del 1962, come esclusivamente politica l'attività della Commissione inquirente.

Urbino, 30 giugno 1974.

(⁵²) TOSI, *Modificazioni tacite alla Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano 1959, *passim*. Da ultimo, v. BERTOLINI, *Le commissioni parlamentari nei regolamenti della Camera e del Senato*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, 1973, p. 33 ss.

(⁵³) V. NEGRI, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, nel volume collettivo *Il regolamento*, cit., p. 9 ss.