



# Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su eventuali condizionamenti dell'organizzazione giudiziaria e dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali

## A.C. 2565, A.C. 2586, A.C. 3012, A.C. 3054

Dossier n° 432 - Schede di lettura  
 4 maggio 2021

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2565	2586	3012	3054
Titolo:	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'uso politico della giustizia	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'organizzazione e condizionamenti, sull'attività delle correnti incompatibili con all'interno della magistratura, su eventuali influenze illecite nell'attribuzione di incarichi direttivi e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nonché sul ruolo esercitato dal magistrato Luca Palamara	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su eventuali condizionamenti, con l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, riguardanti il conferimento di incarichi e nel l'esercizio delle funzioni giurisdizionali	Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'uso politico della giustizia
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Gelmini	Del Mastro Delle Vedove	Turri	Bartolozzi
Numero di articoli:	5	8	8	5
Date:				
presentazione:	1 luglio 2020	13 luglio 2020	12 aprile 2021	23 aprile 2021
assegnazione:	28 luglio 2020	27 aprile 2021	27 aprile 2021	3 maggio 2021
Commissioni competenti:	I Affari costituzionali, Giustizia	II I Affari costituzionali, Giustizia	II I Affari costituzionali, Giustizia	II I Affari costituzionali, Giustizia
Sede:	referente	referente	referente	referente
Pareri previsti:	V Bilancio	V Bilancio	V Bilancio	V Bilancio

### Contenuto

Le quattro proposte di legge in esame (A.C. 2565, 2586, 3012 e 3054) sono volte all'istituzione di una Commissione bicamerale d'inchiesta, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione.

Pur essendo l'oggetto dell'inchiesta parzialmente divergente, tutte le proposte hanno la finalità di indagare su eventuali condizionamenti dell'organizzazione giudiziaria e dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

### Oggetto e compiti della Commissione

Con riguardo all'**oggetto dell'inchiesta** l'**A.C. 2565** e l'**A.C. 3054** si propongono di indagare sul fenomeno dell'**"uso politico della giustizia"**; l'**A.C. 2586** sull'organizzazione e sull'attività delle **correnti** all'interno della magistratura, su eventuali **influenze illecite** nell'attribuzione di **incarichi** direttivi e nel funzionamento del Consiglio superiore della magistratura nonché sul ruolo esercitato dal magistrato Luca Palamara; l'**A.C. 3012** su eventuali condizionamenti che - negli ultimi venti anni - siano stati esercitati, anche attraverso il sistema delle correnti, **sul conferimento degli incarichi** direttivi e semidirettivi da parte del Consiglio superiore della magistratura **e sull'attività degli uffici giudiziari**, in modo incompatibile con l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati.

In particolare la proposta **C. 2565** (art. 1) attribuisce alla commissione il compito di accertare:

- lo stato dei **rapporti tra le forze politiche e la magistratura** nonché lo stato dei rapporti tra la magistratura e i media (*lett. a, b*);
- l'eventuale esistenza, all'interno della magistratura, di **correnti organizzate** in funzione di obiettivi

politici, o collegate a partiti o organizzazioni politiche; 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 (*lett. c, d, e*));

- 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; il **mancato o ritardato esercizio dell'azione penale** a fini extragiudiziari, in violazione del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale; l'**influenza esterna nella determinazione** di quello che dovrebbe essere il **giudice naturale**, nella composizione degli organi giudicanti e nella definizione dei calendari, con particolare riguardo ai procedimenti nei quali siano coinvolti capi politici ed esponenti politici di partiti (*lett. f, g, h*));
- 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, in particolar modo dirette a interferire con l'attività parlamentare e di Governo e, più in generale, con l'esercizio delle funzioni di organi costituzionali (*lett. i*));
- la necessità di **reformare 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 (*lett. l*)).

La proposta **C. 2586** (art. 1) attribuisce alla commissione il compito di indagare:

- su eventuali **attività illegittimamente svolte dalle correnti** esistenti all'interno della magistratura, da esponenti politici o da componenti dell'ordine giudiziario allo scopo di **influire sulle nomine dei responsabili di vertice di uffici giudiziari e ministeriali** in base a legami associativi o personali e non di criteri di merito, con particolare riferimento alle vicende connesse all'attività del magistrato Luca Palamara (*lett. a*);
- sull'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 (*lett. b*);
- sull'eventuale esercizio di **illegittime pressioni o interferenze** nei confronti dei componenti del **Consiglio superiore della magistratura** che hanno rassegnato le proprie dimissioni, allo scopo di influire sulla composizione e sul funzionamento del medesimo Consiglio (*lett. c*).

La proposta **C. 3012** (art. 2) attribuisce alla Commissione il compito di verificare:

- l'attuazione della normativa vigente per il **conferimento degli incarichi direttivi** e semidirettivi negli uffici giudiziari e accertare eventuali violazioni di essa da parte dei soggetti che attribuiscono o concorrono per tali incarichi (*lett. a*);
- 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 (*lett. b*);
- quale sia il **ruolo svolto dalle correnti** per quanto concerne il non corretto esercizio delle funzioni nell'ambito dei suddetti incarichi (*lett. c*);

La proposta fornisce al riguardo una nozione di corrente intesa come 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.

- 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 (*lett. e*);
- le 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 (*lett. f*).

Infine, la proposta **C. 3054** (art. 1) attribuisce alla commissione il compito di accertare:

- lo stato dei **rapporti tra le forze politiche e la magistratura** nonché lo stato dei rapporti tra la

**magistratura inquirente** e i media (*lett. a, b*));

- il rispetto della normativa nel conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi negli uffici giudiziari e degli incarichi extragiudiziari (*lett. c*);
- le modalità di **esercizio dell'azione disciplinare da parte del CSM** (*lett. d*);
- 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; il **mancato o ritardato esercizio dell'azione penale** a fini extragiudiziari, in violazione del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale; l'**influenza esterna nella determinazione** di quello che dovrebbe essere il **giudice naturale**, nella composizione degli organi giudicanti e nella definizione dei calendari, con particolare riguardo ai procedimenti nei quali siano coinvolti capi politici ed esponenti politici di partiti (*lett. e, f, g*);
- 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 (*lett. h*)).

## Durata, composizione, poteri e organizzazione interna dei lavori

Tutte le pdl in esame disciplinano la composizione, la durata, i poteri e le modalità di funzionamento della Commissione.

In particolare per quanto riguarda **la composizione della Commissione**, le proposte C. 2565 (art. 2), C. 3012 (art. 3) e C. 3054 (art. 2) prevedono che sia composta da **venti senatori** e da **venti deputati**, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere nel rispetto del principio di proporzione tra i gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento. Con le stesse modalità di nomina, la proposta C. 2586 (art. 3) stabilisce la composizione in **venticinque senatori** e da **venticinque deputati**. La sola proposta C. 3012 (art. 3, co. 2) richiede che i componenti dichiarino alla Presidenza della Camera di appartenenza di non avere ricoperto ruoli nei procedimenti giudiziari relativi ai fatti oggetto dell'inchiesta.

Norme comuni sono previste da tutte le proposte per la costituzione della Commissione e dei suoi organi: la Commissione è convocata per la costituzione dell'ufficio di presidenza dai Presidenti delle due Camere **entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti**. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, viene eletto dai componenti della Commissione a scrutinio segreto.

Il **presidente** è eletto a **maggioranza assoluta** dei componenti della Commissione e, qualora ciò non si verifichi, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, risultando eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto (o entra in ballottaggio) il più anziano di età.

Per l'elezione dei due vicepresidenti e dei due segretari, si prevede il voto limitato, posto che ciascun componente della Commissione può indicare sulla propria scheda un solo nome per ciascuna delle due cariche. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si applicano i medesimi criteri previsti per l'elezione del presidente.

Tali disposizioni si applicano anche per le elezioni suppletive.

Nel definire **i poteri della Commissione**, come previsto dall'articolo 82 della Costituzione, le proposte in esame stabiliscono che la Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria (si cfr. art. 3 pdl C. 2565; art. 4 pdl C. 2586; art. 4 pdl C. 3012; art. 3 C. 3054).

Tale formulazione riproduce il contenuto dell'articolo 82 della Costituzione, ripreso anche [dall'art. 141, comma 2](#), del Regolamento della Camera. Analogamente, l'art. 162, comma 5, del Regolamento del Senato recita: "I poteri della Commissione sono, a norma della Costituzione italiana, gli stessi dell'autorità giudiziaria". La possibilità dell'esercizio di poteri coercitivi rende l'inchiesta parlamentare lo strumento più incisivo del quale le Camere possono avvalersi per acquisire conoscenze. Diversamente, l'indagine conoscitiva pur essendo anch'essa finalizzata all'approfondimento di temi di ampia portata non prevede poteri coercitivi di acquisizione delle informazioni. I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente limitati alla fase "istruttoria", dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

Per le proposte C. 2565, C. 2586 e C. 3054 la Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale. La pdl C. 3012 limita i poteri della Commissione ai soli provvedimenti attinenti alla libertà personale. In tutti e quattro i casi viene fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.

L'articolo 133 del codice di procedura penale prevede che se il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora

stabiliti, il giudice può ordinarne l'accompagnamento coattivo e può altresì condannarli, con ordinanza, al pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa. L'accompagnamento coattivo è disposto, nei casi previsti dalla legge, con decreto motivato, con il quale il giudice ordina di condurre i predetti soggetti alla sua presenza, se occorre anche con la forza. La persona sottoposta ad accompagnamento coattivo non può essere tenuta a disposizione oltre il compimento dell'atto previsto e di quelli consequenziali per i quali perduri la necessità della sua presenza. In ogni caso, la persona non può essere trattenuta oltre le ventiquattro ore.

Inoltre, le diverse proposte riconoscono in capo alla Commissione la facoltà di:

- **acquisire copie di atti e di documenti relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria** o altri organi inquirenti (si riferiscono invece ad "altri enti pubblici" le pdl C. 2565 e C. 3054), anche in deroga al divieto stabilito dall'articolo 329 del codice di procedura penale (C. 2586 e C. 3012). In tali casi, l'autorità giudiziaria provvede tempestivamente e può ritardare la trasmissione di copia di atti e di documenti richiesti, **con decreto motivato, solo per ragioni di natura istruttoria**. Il decreto ha efficacia **per sei mesi** e può essere rinnovato. Quando tali ragioni vengono meno, l'autorità giudiziaria provvede senza ritardo a trasmettere quanto richiesto. Il decreto non può essere rinnovato o aver efficacia **oltre la chiusura delle indagini preliminari** (C. 2586 e C. 3012). Si riconosce altresì che l'autorità giudiziaria può trasmettere le copie di atti e documenti anche di propria iniziativa (C. 2586 e C. 3012).

L'articolo 329 del codice di procedura penale concerne l'obbligo del segreto. Si prevede innanzi tutto che gli atti d'indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria, le richieste del pubblico ministero di autorizzazione al compimento di atti di indagine e gli atti del giudice che provvedono su tali richieste sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza e, comunque, non oltre la chiusura delle indagini preliminari. Inoltre, quando è necessario per la prosecuzione delle indagini, il pubblico ministero può, in deroga a quanto previsto dall'articolo 114, consentire, con decreto motivato, la pubblicazione di singoli atti o di parti di essi. In tal caso, gli atti pubblicati sono depositati presso la segreteria del pubblico ministero. Anche quando gli atti non sono più coperti dal segreto, il pubblico ministero, in caso di necessità per la prosecuzione delle indagini, può disporre con decreto motivato l'obbligo del segreto per singoli atti, quando l'imputato lo consente o quando la conoscenza dell'atto può ostacolare le indagini riguardanti altre persone e il divieto di pubblicare il contenuto di singoli atti o notizie specifiche relative a determinate operazioni.

- **acquisire copie di atti e di documenti relativi a indagini e inchieste parlamentari** (C. 2565, C. 2586, C. 3012 e C. 3054). Quando gli atti o i documenti siano stati assoggettati al vincolo di segreto funzionale da parte delle competenti Commissioni parlamentari di inchiesta, tale segreto non può essere opposto alla Commissione (C. 2586 e C. 3012). *Sotto il profilo della formulazione del testo, nella pdl C. 2586 tale facoltà della Commissione è riconosciuta in due diverse disposizioni (art. 4, co. 3 primo periodo e art. 4, co. 5). Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di un coordinamento al fine di mantenere un'unica disposizione;*
- **acquisire da organi e uffici della pubblica amministrazione copie di atti e di documenti** da essi custoditi, prodotti o comunque acquisiti in materia attinente alle finalità dell'inchiesta (C. 2586);

In relazione a tutte le acquisizioni documentali, la Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza fino a quando gli atti e i documenti trasmessi in copia siano coperti da segreto (C. 2565, C. 2586, C. 3012 e C. 3054).

- ordinare, quando occorra, il **sequestro** di atti e documenti nonché accertamenti tecnici (C. 2565 e C. 3054);
- **esaminare le persone** che possano fornire notizie utili ai fini dell'inchiesta (C. 2565 e C. 3054).

Per quanto concerne i profili di opponibilità del segreto, le proposte C. 2565 e C. 3054 stabiliscono che, per i fatti oggetto dell'inchiesta, alla Commissione non possono essere opposti il segreto d'ufficio, il segreto professionale e il segreto bancario (art. 3, co. 3), mentre la proposta C. 2586 prevede che in nessun caso possa essere opposto il segreto d'ufficio (5, co. 2). La proposta C. 3012, per quanto concerne il segreto d'ufficio, professionale e bancario, rinvia alle norme vigenti (art. 4, co. 8). Mentre, per le proposte C. 2565, C. 3012 e C. 3054 è sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

Si ricorda che il **segreto d'ufficio** obbliga l'impiegato pubblico a non divulgare a chi non ne abbia diritto informazioni riguardanti provvedimenti od operazioni amministrative, ovvero notizie di cui sia venuto a conoscenza a causa delle sue funzioni, al di fuori delle ipotesi e delle modalità previste dalle norme sul diritto di accesso (art. 15, DPR 3/1957). In sede processuale, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti conosciuti per ragioni del loro ufficio che devono rimanere segreti (art. 201 c.p.p.). Parimenti, determinate categorie di persone (sacerdoti, medici, avvocati ecc.) non possono essere obbligati a deporre su quanto hanno conosciuto per ragione del proprio ministero, ufficio o professione, salvi i casi in cui hanno l'obbligo di riferirne all'autorità giudiziaria, ad esempio in qualità di periti (segreto professionale ex art. 200 c.p.p.).

Per quanto riguarda il [segreto bancario](#) si applicano le disposizioni in materia di riservatezza dei dati personali che

prevedono che la comunicazione a terzi di dati personali relativi a un cliente è ammessa se lo stesso vi acconsente (art. 23 del Codice della *privacy*, decreto legislativo n. 196/2003) o se ricorre uno dei casi in cui il trattamento può essere effettuato senza il consenso (art. 24 del Codice). Fuori dei casi di operazioni di comunicazione dei dati strumentali alle prestazioni richieste e ai servizi erogati (per le quali non è necessario ottenere il consenso degli interessati: art. 24, comma 1, lett. b), del Codice), gli istituti di credito e il personale incaricato dell'esecuzione delle operazioni bancarie di volta in volta richieste devono mantenere il riserbo sulle informazioni utilizzate. Parziali deroghe sono previste per le indagini tributarie.

Per quanto riguarda il segreto di Stato, tutte le proposte richiamano la normativa prevista dalla legge 3 agosto 2007, n. 124.

Il [segreto di Stato](#) è attualmente disciplinato principalmente dalla legge di riforma dei servizi di informazione (legge n. 124/2007) e, in sede processuale, dagli artt. 202 e segg. c.p.p. Quest'ultimo, in particolare, prevede tra l'altro che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato.

La pdl C. 2586 richiama l'applicazione dell'articolo 203 del codice di procedura penale (art. 5, co. 3). L'art. 203 c.p.p. stabilisce che non si possono obbligare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria nonché il personale dipendente dai servizi per le informazioni e la sicurezza militare o democratica a rivelare i nomi dei loro informatori. Se questi non sono esaminati come testimoni, le informazioni da essi fornite non possono essere acquisite né utilizzate.

Con riferimento al profilo delle testimonianze davanti alla Commissione, tutte le proposte prevedono che, ferme restando le competenze dell'autorità giudiziaria, si applicano le disposizioni degli articoli 366 (*Rifiuto di uffici legalmente dovuti*) a 372 (*Falsa testimonianza*) del codice penale.

L'articolo 366 del codice penale punisce chiunque, nominato dall'autorità giudiziaria perito, interprete, ovvero custode di cose sottoposte a sequestro dal giudice penale, ottiene con mezzi fraudolenti l'esenzione dall'obbligo di comparire o di prestare il suo ufficio. La pena prevista è la reclusione fino a sei mesi o la multa da euro 30 a euro 516. Le stesse pene si applicano a chi, chiamato dinanzi all'autorità giudiziaria per adempiere ad alcuna delle predette funzioni, rifiuta di dare le proprie generalità ovvero di prestare il giuramento richiesto, ovvero di assumere o di adempiere le funzioni medesime. Le disposizioni precedenti si applicano alla persona chiamata a deporre come testimone dinanzi all'autorità giudiziaria e ad ogni altra persona chiamata ad esercitare una funzione giudiziaria. Se il colpevole è un perito o un interprete, la condanna importa l'interdizione dalla professione o dall'arte.

L'articolo 372 del codice penale punisce la falsa testimonianza con la reclusione da due a sei anni: si tratta della condotta di colui che, deponendo come testimone innanzi all'autorità giudiziaria o alla Corte penale internazionale, afferma il falso o nega il vero, ovvero tace, in tutto o in parte, ciò che sa intorno ai fatti sui quali è interrogato.

Infine, tutte le pdl attribuiscono alla Commissione il potere di stabilire quali atti non dovranno essere divulgati, anche in relazione ad altre istruttorie o inchieste in corso. Devono essere in ogni caso coperti dal segreto gli atti e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari: tale previsione non è contenuta nell'A.C. 2586.

La proposta C. 3012 dispone inoltre che il segreto funzionale riguardante atti e documenti acquisiti dalla Commissione può essere, motivatamente, opposto all'autorità giudiziaria (art. 4, co. 6).

Per quanto riguarda i profili di reciproca opponibilità del segreto, fondamentale è la sentenza n. 231/1975 della Corte costituzionale, che ha risolto il conflitto di attribuzioni tra Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia ed i tribunali di Torino e Milano. La Corte ha stabilito che la Commissione non ha l'obbligo di trasmettere ai Tribunali gli atti e documenti da essa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa originariamente rivolti, che la Commissione abbia ritenuto di mantenere segreti (c.d. segreto funzionale), nonché gli atti già a disposizione del potere giudiziario. La Corte ha stabilito invece l'obbligo per la Commissione di trasmettere ai Tribunali predetti gli altri atti e documenti in suo possesso che non siano coperti all'origine da segreto o siano coperti da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria.

Per quanto concerne i poteri della Commissione, la proposta C. 3012 (art. 4, co. 11) stabilisce in ultimo che agli interventi svolti dai componenti della Commissione nella sua sede plenaria o nelle sue sedi ristrette, a qualsiasi espressione di voto da essi comunque formulata in tali sedi, ad ogni altro atto parlamentare funzionale ai compiti della Commissione, nonché ad ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di componente della Commissione, esercitata anche fuori del Parlamento, si applica l'articolo 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140, in materia di insindacabilità, a condizione che non rientrino tra gli atti coperti da segreto.

L'art. 3, co. 1, della citata L. 140 del 2003, stabilisce che la garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.

In relazione allo svolgimento dell'inchiesta, come di consueto, tutte le proposte di legge dispongono **l'obbligo di segreto per i componenti della Commissione**, i funzionari e il personale addetto

alla Commissione stessa, nonché ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio.

Tali persone sono obbligate al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti trasmessi in copia relativi a procedimenti e inchieste in corso presso l'autorità giudiziaria o altri organi inquirenti che siano coperti da segreto e per quanto riguarda gli atti e i documenti per i quali la Commissione ha deliberato il divieto di divulgazione, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso.

Nei casi di violazione del segreto trova applicazione, salvo che il fatto costituisca più grave reato, l'art. 326 c.p. (comma 2).

L'art. 326. c.p. (*Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio*) punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, violando i doveri inerenti alle funzioni o al servizio, o comunque abusando della sua qualità, rivela notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete, o ne agevola in qualsiasi modo la conoscenza. Se l'agevolazione è soltanto colposa, si applica la reclusione fino a un anno.

In pena maggiore (reclusione da due a cinque anni) incorre il pubblico ufficiale o la persona incaricata di un pubblico servizio, che, per procurare a sé o ad altri un indebito profitto patrimoniale, si avvale illegittimamente di notizie di ufficio, le quali debbano rimanere segrete; se il fatto è commesso al fine di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto non patrimoniale o di cagionare ad altri un danno ingiusto, si applica la pena della reclusione fino a due anni.

Le pene previste per la fattispecie sopra descritta si applicano inoltre a chiunque diffonda in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali sia stata vietata la divulgazione, salvo che il fatto costituisca più grave reato.

Tutte le proposte in esame disciplinano in modo analogo **l'organizzazione dei lavori della Commissione** (art. 5 C. 2565; art. 7 C. 2586; art. 6 C. 3012; art. 5 C. 3054).

Si prevede che l'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un **regolamento interno** approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dell'attività di inchiesta. Le pdl C. 2565, 2586 e 3054 precisano al riguardo che ciascun componente può proporre la modifica delle norme regolamentari.

Le sedute della Commissione sono pubbliche ma la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta. Le proposte C. 2565, C. 3012 e C. 3054 stabiliscono che la Commissione può organizzare i propri lavori tramite uno o più gruppi di lavoro, disciplinati dal sopra citato regolamento.

Per l'adempimento delle sue funzioni, la Commissione può avvalersi di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, nonché di soggetti interni o esterni all'amministrazione dello Stato, autorizzati, ove occorra e con il loro consenso, dagli organi a ciò deputati e dai Ministeri competenti, nonché di tutte le altre **collaborazioni** che ritenga necessarie. Con il regolamento interno è stabilito il numero massimo di collaboratori (in tal senso solo le pdl C. 2586 e C. 3012).

Inoltre la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

Per quanto riguarda le **spese** per il funzionamento della Commissione, esse sono stabilite nella misura massima di 50.000 euro annui dalle proposte C. 2586 e C. 3012, ovvero di 50.000 euro per il 2020 e 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi in base alla pdl C. 2565; la pdl C. 3054 prevede 50.000 euro per il 2021 e 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi. In ogni caso le spese sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Solo la proposta C. 2586 prevede che sia compito della Commissione curare l'informatizzazione dei documenti acquisiti e prodotti nel corso della sua attività.

In relazione alla **durata dei lavori**, mentre le proposte C. 2565 e C. 3054 (art. 1, co. 1) istituiscono la Commissione per l'intera durata della **XVIII legislatura**, le proposte C. 2586 (art. 2) e C. 3012 (art. 7) prevedono che essa concluda i propri lavori entro **dodici mesi** dalla sua costituzione.

Entro trenta giorni da tale scadenza (C. 3012) ovvero al termine dei propri lavori (C. 2565, C. 2586 e C. 3054), essa presenta alle Camere una **relazione** sull'attività svolta e sui risultati dell'inchiesta. La Commissione può riferire altresì alle Camere sullo stato dei propri lavori ogni volta che ne ravvisi la necessità (C. 2565, C. 3012 e C. 3054). La proposta C. 3012 prevede, inoltre, la possibilità di relazioni di minoranza.

L'articolo 8 delle proposte C. 2586 e C. 3012 dispone l'**entrata in vigore** della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

## Relazioni allegare o richieste

Trattandosi di proposte di legge di iniziativa parlamentare le proposte sono corredate dalla relativa relazione illustrativa.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'istituzione di Commissioni di inchiesta su materie di pubblico interesse è prevista dall'art. 82 Cost. e rientra tra le competenze legislative dello Stato.

## Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**art. 82 della Costituzione** stabilisce che "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una Commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

I poteri coercitivi che la Commissione d'inchiesta può esercitare sono naturalmente quelli propri della fase "istruttoria" delle indagini giudiziarie, dato che la Commissione è priva di poteri giudicanti e non può quindi accertare reati ed irrogare sanzioni.

In particolare nella **sentenza n. 231 del 1975** la Corte costituzionale ha evidenziato che "compito delle Commissioni parlamentari di inchiesta non è di 'giudicare', ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere; esse non tendono a produrre, né le loro relazioni conclusive producono, alcuna modificazione giuridica (com'è invece proprio degli atti giurisdizionali), ma hanno semplicemente lo scopo di mettere a disposizione delle Assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo a adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso. L'attività di inchiesta rientra, insomma, nella più lata nozione della funzione ispettiva delle Camere; muove da cause politiche ed ha finalità del pari politiche; nè potrebbe 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".

Relativamente ai rapporti tra l'attività delle Commissioni d'inchiesta e le concorrenti indagini della autorità giudiziaria la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 26 del 2008](#), ha rilevato che i poteri di indagine spettanti, rispettivamente, alle Commissioni parlamentari di inchiesta 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. Infatti, il compito delle suddette Commissioni non è di "giudicare", ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere.

Pertanto, il normale corso della giustizia non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari, ma deve arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio dei poteri di indagine dell'autorità giudiziaria possa incidere illegittimamente su fatti ad essa soggettivamente e oggettivamente sottratti e rientranti nella competenza degli organi parlamentari. Sulla base di questa argomentazione, nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma nei confronti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin, la Corte (nella citata sentenza n. 26 del 2008) ha, da una parte, riconosciuto il potere della Commissione parlamentare di disporre lo svolgimento di accertamenti tecnici non ripetibili sull'autovettura corpo del reato, potendo la Commissione esercitare gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria ex art. 82, secondo comma, Cost., e ha, dall'altra, negato che la Commissione potesse opporre un rifiuto alla richiesta, avanzata dalla Procura, di acconsentire allo svolgimento congiunto dei predetti accertamenti tecnici, in base al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

L'**art. 104, commi primo e secondo, e l'art. 105 della Costituzione** dispongono che "La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica".

"Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati":

Come è noto, il CSM è organo di amministrazione della giurisdizione e di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati ordinari. Ha rilevanza costituzionale in quanto espressamente previsto dalla Costituzione, che ne delinea la composizione (art. 104) e i compiti (art. 105). Esso adotta tutti i provvedimenti che incidono sullo status dei magistrati (dall'assunzione mediante concorso pubblico, alle procedure di assegnazione e trasferimento, alle promozioni, fino alla cessazione dal servizio). Provvede inoltre al reclutamento e alla gestione dell'attività dei magistrati onorari. Ha infine il compito di giudicare le condotte disciplinarmente rilevanti tenute dai magistrati. Quest'ultima competenza gli è attribuita dalla **legge n. 195 del 1958** che regola, in via generale, la costituzione e le competenze del Consiglio stesso.

In base all'art. 105 Cost. spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario (riserva di legge), le promozioni dei magistrati. Nell'esercizio di questa competenza, dunque, spetta al **CSM** procedere al **conferimento delle funzioni direttive e semidirettive**, con provvedimento motivato, previo parere del consiglio giudiziario (art. 13, d.lgs. n. 160 del 2006) e "concerto" del Ministro della giustizia (art. 11, legge n. 195 del 1958). L'attribuzione delle funzioni direttive fa seguito a una procedura concorsuale che ha l'obiettivo di valutare comparativamente gli aspiranti e selezionare, per ciascun ufficio da ricoprire, il candidato più idoneo. Gli incarichi di direzione sono dunque assegnati sulla base della valutazione del percorso professionale dei candidati (il c.d. merito) e della c.d. attitudine direttiva. Il Consiglio deve cioè valutare le capacità di organizzare e gestire l'ufficio

e di programmare e gestire le risorse (art. 12, d.lgs. n. 160 del 2006). I generali **criteri di valutazione** fissati dalla legge sono poi oggetto di una disciplina adottata dal CSM, nella quale vengono specificati gli indicatori dell'attitudine direttiva e vengono definite le fonti di conoscenza e la procedura applicabile: si tratta del Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria ([Circolare CSM n. P-14858-2015 del 28 luglio 2015](#)).

Va ricordato infine che il procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati trova la sua fonte normativa principale nella Costituzione, che all'art. 105 prevede, fra le attribuzioni del Consiglio superiore della magistratura, **l'adozione dei provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati**. In ossequio a detto principio, la legge n. 195 del 1958, che regola il funzionamento del Consiglio superiore ha previsto la costituzione di una Sezione disciplinare, interna al Consiglio e composta dai membri del Consiglio medesimo. La Sezione disciplinare giudica nei procedimenti disciplinari contro i magistrati ordinari promossi dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione o dal Ministro della Giustizia per i fatti tipizzati dal d.lgs. 109 del 2006. L'esercizio dell'azione disciplinare è dunque attribuito al Procuratore generale presso la Corte di cassazione e al Ministro della Giustizia. Mentre con riferimento al primo ha carattere obbligatorio, per il secondo è meramente facoltativo. IL D.lgs. n. 106 disciplina i fatti illeciti, il procedimento per accertarli e le sanzioni applicabili. Per quanto non previsto dal decreto legislativo, si applica il codice di procedura penale, ove compatibile. La Sezione esercita dunque funzioni giurisdizionali e pronuncia sentenze e ordinanze, impugnabili davanti alle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

Si segnala che presso la II Commissione della Camera è in corso l'esame del disegno di legge [C. 2681](#), di iniziativa governativa, e delle proposte di legge abbinata ([C. 226](#), [C. 227](#), [C. 489](#), [C. 976](#), [C. 989](#), [C. 1156](#), [C. 1919](#), [C. 1977](#), [C. 2233](#), [C. 2517](#), [C. 2536](#), [C. 2691](#), [C. 3017](#)).

L'A.C. 2681, scelto come testo base nella seduta del 21 aprile 2021, dispone la delega al Governo per la  **riforma dell'ordinamento giudiziario**  e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare e introduce nuove norme, immediatamente precettive, in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del **Consiglio superiore della magistratura**. Per un approfondimento delle relative tematiche si rinvia all'apposito [Dossier](#) di documentazione.

gi0166	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni