

La protezione dei diritti fondamentali dei terzi convocati dinanzi le Commissioni parlamentari d'inchiesta

di Y. Gómez Lugo*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Brevi considerazioni sulla natura delle commissioni di inchiesta e le convocazioni di audizione nell'ordinamento spagnolo. – 3. I diritti fondamentali come limiti al potere di inchiesta parlamentare: l'efficacia extraprocessuale del diritto alla presunzione d'innocenza. – 4. Meccanismi di tutela dei diritti fondamentali in favore dei soggetti convocati dinanzi una commissione d'inchiesta. – 4.1. Il ruolo dell'Ufficio di Presidenza: un meccanismo di tutela all'interno delle Camere² – 4.2. Il *recurso de amparo parlamentario* come unica via di tutela giurisdizionale per i soggetti convocati dinanzi alle commissioni di inchiesta.

1. *Introduzione*

L'articolo 76 della Costituzione spagnola¹ riconosce al Congresso e al Senato la possibilità di istituire commissioni d'inchiesta su qualsiasi materia di pubblico interesse². Queste hanno il potere di raccogliere informazioni e documentazione, ma anche di convocare autorità pubbliche, funzionari e qualsiasi altra persona, anche estranea al circuito parlamentare, al fine di riferire sui fatti oggetto dell'inchiesta.

Si tratta, dunque, del più importante potere di cui possono disporre

* Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Articolo 76 della Costituzione spagnola:

“1. Il Congresso e il Senato e, se del caso, entrambe le Camere congiunte, potranno nominare Commissioni d'inchiesta su qualsiasi argomento di pubblico interesse. Le loro conclusioni non saranno vincolanti per i Tribunali, nè influenzeranno le decisioni giudiziarie senza impedire che il risultato dell'inchiesta sia comunicato al Pubblico Ministero per l'esercizio, ove necessario, delle azioni opportune.

2. Sarà obbligatorio comparire a richiesta delle Camere. La legge regolerà le sanzioni che possono applicarsi per l'inadempimento di questo obbligo”.

² Questa norma costituzionale fa riferimento soltanto alla possibilità di istituire Commissioni parlamentari d'inchiesta in seno alle *Cortes Generales*. Di conseguenza, essa non è applicabile alle Assemblee delle Comunità Autonome, ma sarà lo Statuto di Autonomia, o in taluni casi, il Regolamento interno della Camera, a prevedere la possibilità di una loro istituzione.

questi organi parlamentari, ma deve sottolinearsi che nel testo costituzionale spagnolo, a differenza di quello italiano, le Commissioni non hanno gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria e la Costituzione permette la simultaneità di inchieste parlamentari e giudiziarie sugli stessi fatti. A tal proposito, è l'articolo 76 che stabilisce che “[l]e loro conclusioni non saranno vincolanti per i Tribunali, nè influenzeranno le decisioni giudiziarie senza impedire che il risultato dell'inchiesta sia comunicato al Pubblico Ministero per l'esercizio, ove necessario, delle azioni opportune”.

È ovvio che, indipendentemente dal concreto modello di commissioni d'inchiesta adottato, questi organi parlamentari devono agire in conformità con la Costituzione e con l'ordinamento giuridico, in quanto l'esercizio di questo potere d'inchiesta parlamentare può avere incidenza esterna sullo *status* giuridico dei terzi quando essi vengono convocati davanti ad una Commissione parlamentare d'inchiesta. Così, l'obiettivo di questo contributo è quello di approfondire lo specifico tema della tutela dei diritti fondamentali di questi soggetti, nel caso in cui atti o decisioni di una commissione d'inchiesta abbiano prodotto una loro violazione, sia nel corso dell'audizione che con la relazione conclusiva.

A tal fine occorre verificare se esistano vie parlamentari interne che consentano di porre rimedio alla violazione del diritto leso, tenendo conto che l'atto lesivo proviene da un organo parlamentare e rientra nella categoria degli *interna corporis acta*. Così, poiché in questi casi il carattere *ad intra* dell'atto parlamentare che viola il diritto esclude la sindacabilità da parte della giurisdizione ordinaria, sarà necessario approfondire l'unico strumento di tutela giurisdizionale esistente nell'ordinamento spagnolo, cioè, il cosiddetto *recurso de amparo parlamentario* davanti alla Corte costituzionale di cui all'articolo 42 della Legge Organica della Corte costituzionale (LOTCC)³. Si tratta di una modalità specifica di *amparo* costituzionale, di carattere diretto, che offre un rimedio giurisdizionale per le ipotesi in cui la violazione dei diritti fondamentali sia stata cagionata da un atto interno o da una decisione interna del Parlamento, non avente valore di legge. Nella prassi questa modalità di *amparo* costituzionale è stata utilizzata finora per proteggere lo *ius in officium* dei singoli parlamentari.

³ Articolo 42 LOTCC: “Le decisioni o atti senza valore di Legge, emanati dalle Cortes Generales o da qualsiasi dei suoi organi, o dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome, o dai loro organi, che violino i diritti e libertà suscettibili di *amparo* costituzionale, sono ricorribili nel termine di tre mesi da quando, conformemente alle norme interne delle Camere o Assemblee, diventino definitivi”

Questo argomento verrà affrontato dal punto di vista dell'ordinamento spagnolo e particolarmente alla luce di due recenti sviluppi della Corte costituzionale: le sentenze 133/2018, del 13 dicembre 2018, e 77/2023 del 20 giugno 2023, (SSTC 133/2018 e 77/2023). Ai fini di questo contributo, è opportuno sottolineare che in queste due sentenze la Corte spagnola ha dunque tutelato per la prima volta diritti sostanziali di soggetti estranei al Parlamento di fronte a decisioni di commissioni d'inchiesta attraverso il ricorso di *amparo* parlamentare. Sebbene queste pronunce riguardino nello specifico le assemblee rappresentative autonome, offrono l'opportunità di riflettere sulle ipotesi in cui si genera un conflitto fra potere di inchiesta parlamentare e sfera giuridica dei terzi.

2. *Brevi considerazioni sulla natura delle commissioni di inchiesta e le convocazioni di audizione nell'ordinamento spagnolo*

Prima di procedere all'analisi di questo argomento, è opportuno svolgere brevemente due considerazioni sulla natura delle commissioni di inchiesta e sui loro poteri nell'ordinamento spagnolo, con particolare riferimento alle audizioni.

Per quanto riguarda la natura di tali organi, è stato sostenuto dalla Corte costituzionale che le commissioni di inchiesta sono “organi interni delle Camere che operano normalmente come organi preparatori delle decisioni delle Camere (*pleno*)” (STC 133/2018). Inoltre, secondo la dottrina maggioritaria questi organi sono strumenti di controllo parlamentare e non soltanto strumenti d'informazione poiché, fra altre ragioni, “il mero sviluppo del loro compito si traduce solitamente in un esame che va oltre la semplice accumulazione di dati”⁴. Si tratta, quindi, di organi parlamentari ai quali l'ordinamento giuridico attribuisce poteri straordinari, che le commissioni parlamentare normali non hanno, come l'obbligo di comparire davanti ad esse (art. 76.2 CE). E ciò, “al fine che possa svolgere un'attività ispettiva che consenta di conoscere ed approfondire un problema di interesse generale e di trarre conclusioni al riguardo”⁵. Esse sono, con l'eccezione della mozione di sfiducia,

⁴ I. TORRES MUÑOZ, *Las comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, 23-24.

⁵ I. ASTARLOA Y M. CAVERO, “Artículo 76: Comisiones de investigación”, in *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, a cura di O. ALZAGA VILLAAMIL, Tomo VI, 1998, p. 574.

lo strumento di controllo più rilevante e straordinario del Parlamento, quindi “senza cadere nella sua mitizzazione, non si può negare nemmeno la sua importanza come strumento di lotta politica.”⁶

D'altra parte, la Corte costituzionale ha ammesso che le commissioni di inchiesta sono “organi attraverso i quali l'opposizione parlamentare può esercitare la sua funzione di controllo politico” (STC 88/2012, FJ 5). Inoltre, ha ritenuto che il potere di convocare la presenza di qualsiasi persona per riferire alla Commissione sull'oggetto dell'inchiesta fa parte dello *ius in officium* dei singoli parlamentari, giacché rientra nel nucleo fondamentale della funzione rappresentativa parlamentare garantita dall'articolo 23.2 della Costituzione spagnola (STC 177/2002, FFJJ 5 y 7, ATC 181/2003, FJ 3, STC 12/2019, FJ 7)⁷.

A tal fine, la Corte ha esteso la propria giurisprudenza costituzionale elaborata in materia di audizioni dinanzi alle commissioni parlamentari, al caso specifico delle commissioni d'inchiesta. Così, ha precisato che in questi casi tale potere di convocare la presenza di qualsiasi persona spetta ai gruppi parlamentare ed ai membri della commissione d'inchiesta, costituendo una manifestazione dello *ius in officium*. Inoltre, “fin tanto che la sua finalità è il controllo del Governo, tale potere deve intendersi compreso nel nucleo fondamentale della funzione parlamentare garantita dall'art. 23.2 CE” (STC 177/2002, FJ 5).

3. *I diritti fondamentali come limiti al potere di inchiesta parlamentare: l'efficacia extra-processuale del diritto alla presunzione d'innocenza*

L'attività delle Commissioni parlamentari di inchiesta, in quanto pubblici poteri, è soggetta a limiti che derivano non solo dal principio di separazione dei poteri, ma anche dal rispetto dei diritti fondamentali delle persone

⁶ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “Artículo 76”, in *Comentarios a la Constitución Española de 1978* a cura di CAZORLA PRIETO, L.M., e PALOMAR OLMEDA, A., Tomo I, Thompson Reuters, 2018, 1818-19. Nello stesso senso, anche I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., e CAVERO GÓMEZ, M., “Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las Comisiones de investigación”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n°1, 1998, p.126, e I. TORRES MUÑOZ, I., *Las Comisiones parlamentarias de investigación*, Madrid, CEPC, 1998.

⁷ “... en cuanto a las comisiones de investigación y a su facultad de recabar comparencias de personas ante ellas para ser oídas sobre el asunto para cuya investigación se hayan creado, que esa facultad forma parte del *ius in officium* y, en cuanto que su finalidad sea la de control del Gobierno, queda incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el artículo 23.2 CE.” (STC 12/2019, FJ 7).

chiamate a comparire dinanzi a esse. In conseguenza, nell'esercizio dei loro poteri tali organi non possono ignorare tali limitazioni, tra cui quelle derivanti dall'articolo 53.1 CE⁸.

D'altra parte, come argomentato dalla giurisprudenza costituzionale, tali limitazioni riguardano non solo la loro relazione finale, ma anche tutte le loro attività, dalla convocazione di audizione, che deve riunire tutti i requisiti formali richiesti, passando per lo svolgimento della stessa, fino alla redazione e approvazione della relazione conclusiva. Perciò, nello esercizio del suo potere di inchiesta devono cercare di conciliare i loro atti e decisioni con l'esigenza di rispettare i diritti fondamentali dei soggetti convocati a comparire (STC 77/2023).

Pertanto, la questione più rilevante non è l'individuazione di quali siano i diritti che costituiscono un limite di azione per le commissioni di inchiesta, ma come le situazioni giuridiche soggettive dell'audito possa essere tutelata in caso di lesione⁹. A tal proposito, mi sembra importante ricordare quali sono i diritti che, nella pratica, sono stati maggiormente lesionati dalle decisioni adottate nell'ambito dell'inchieste parlamentare. Così, la dottrina ha segnalato il diritto all'onore, all'intimità personale e familiare ed alla propria immagine, ed il segreto delle comunicazioni. In effetti, su questa problematica si registrano due recenti sviluppi della Giurisprudenza costituzionale nelle sentenze 133/2018 e 77/2023, nei quali la Corte costituzionale spagnola ha tutelato, per prima volta e rispettivamente, il diritto all'onore e l'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza delle persone chiamate a comparire dinanzi una Commissione d'inchiesta.

In tutte due pronunce, la Corte tutela i ricorrenti perché i loro diritti erano stati violati dalle rispettive commissioni parlamentare che avevano oltrepassato l'ambito della attività d'inchiesta parlamentare, imputando ai ricorrenti comportamenti illeciti, riservati agli organi dello *ius puniendi* dello Stato e perseguibili con gli strumenti sanzionatori previsti dal diritto penale o

⁸ Articolo 53.1: "I diritti e libertà riconosciuti nel capitolo secondo del presente Titolo vincolano tutti i pubblici poteri. Soltanto mediante una legge, che in ogni caso dovrà rispettare il loro contenuto essenziale, si potrà regolare l'esercizio di tali diritti e libertà, che saranno tutelati in accordo con quanto previsto nell'articolo 161,1 a)."

⁹ Nella stessa linea, I. CAVERO e M. ASTARLOA hanno precisato che non è necessario che il legislatore ricordi che i diritti devono essere rispettati, come fa la LO 5/1984, ma che chiarisca in quali situazioni e con quali limiti possono essere *mediatizados*. *Vid.*, "Cuestiones resueltas y cuestiones pendientes en el régimen jurídico de las Comisiones de investigación", *op.cit.*, pág. 165.

dal diritto amministrativo. Di conseguenza, tali decisioni violano “il diritto dei ricorrenti a non essere considerati e trattati come autori o soggetti partecipi ad atti di natura criminale o analoghi, senza che l'autorità pubblica o l'organo competente si siano previamente espressi in tal senso, e conseguentemente, il diritto a non soffrire le conseguenze o gli effetti giuridici di qualsiasi tipo, connessi ad atti di tale natura” (STC 133/2018, FJ 4)¹⁰. Come si approfondirà nel prosieguo, la differenza fra questi due casi risiede principalmente in due questioni: il diritto tutelato dalla Corte ed il momento del procedimento in cui si è verificata la lesione di tale diritto. Precisamente la valutazione di quest'ultimo profilo ha determinato un *revirement* della Corte nella pronuncia del 2023 rispetto alla tesi sostenuta nella sentenza del 2018.

Per quanto riguarda il caso risolto nella STC 133/2018¹¹, secondo la Corte la relazione finale o conclusiva della Commissione di inchiesta è l'atto che lesiona il diritto all'onore incolpando al ricorrente infrazione di norme che possono essere equiparati all'attribuzione di responsabilità per illeciti criminali o amministrativi. In questo caso la commissione parlamentare aveva dichiarato il ricorrente¹² “[r]isponsabile del mancato rispetto della legge sulla prevenzione dei rischi sul lavoro” al di fuori del relativo procedimento giudiziario. La Corte segnala un limite invalicabile all'attività delle commissioni d'inchiesta, evidenziando che supera l'ambito dell'inchiesta parlamentare, non soltanto “ogni possibile qualificazione giuridica di eventuali atti o comportamenti punibili, ma anche la loro imputazione o attribuzione ai soggetti

¹⁰ “...el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogo a éstos, sin previa resolución dictada por el poder público u órgano competente que así lo declare, y determina por ende el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza en las relaciones jurídicas de todo tipo...” (STC 133/2018, FJ 4).

¹¹ Y. GÓMEZ LUGO, “Alcance de las comisiones de investigación y tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 33, 2020, 1-51. P. PEÑA JIMÉNEZ, “Una nueva etapa para las comisiones parlamentarias de investigación: los límites que imponen a su actividad la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia y el derecho al honor. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre en el recurso de *amparo* núm. 4877-2017 (BOE núm. 13, fe 15 de enero de 2019)”, *Revista de las Cortes Generales*, n° 106, 2019, 583-594.

¹² In questo caso nelle conclusioni di una Commissione d'inchiesta delle *Cortes* di Valencia il ricorrente era stato dichiarato risposabile di un accidente nella ferrovia “metro” (Metrovalencia).

coinvolti nelle indagini”¹³. Nello esercizio del loro potere d’inchiesta parlamentare, le Camere non possono “effettuare una qualificazione giuridica dei fatti indagati, né effettuare imputazioni o accertamenti personali circa la responsabilità di comportamenti illeciti” (STC 133/2018, FJ 8 b). Per tanto, lo esercizio del potere di inchiesta “deve essere esento di qualsiasi valutazione o imputazione individualizzata di comportamenti o azioni illegali dei soggetti indagati”. La Corte spagnola fa derivare questo limite della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo sull’efficacia extraprocessuale della presunzione d’innocenza, sebbene precisa che questa dottrina trova la sua specifica protezione nell’ordinamento spagnolo attraverso la tutela del diritto all’onore. La Corte, in effetti, richiama la propria dottrina costituzionale secondo la quale la dimensione extraprocessuale della presunzione d’innocenza non ha un valore autonomo come diritto fondamentale, cioè, “non costituisce un diritto distinto o autonomo da quello che emana dagli articolo 10 e 18 della Costituzione” (STC 166/1995, FJ3), ma trova una protezione specifica nel sistema dei diritti fondamentali attraverso la tutela del diritto all’onore, “tal presunzione opera come elemento strumentale nel perseguimento della presunta lesione del diritto all’onore” (STC 144/2007, FJ2).

Tuttavia, nel caso della STC 77/2023¹⁴ la lesione del diritto si era verificata non solo nella relazione conclusiva approvata dalla Commissione e, poi, dal plenario della Camera, ma anche nel corso dell’audizione del ricorrente davanti alla commissione parlamentare. La novità di questa seconda sentenza risiede, pertanto, non soltanto nel diverso momento del procedimento d’inchiesta parlamentare in cui si è verificata la lesione del diritto, ma anche

¹³ “*En atención a su naturaleza es evidente que excede del marco propio de la actividad investigadora parlamentaria no sólo, como es obvio, cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. En otras palabras, a las Cámaras, en el ejercicio de su actividad investigadora, ni les corresponde efectuar una calificación jurídica de los hechos investigados, ni llevar a cabo imputaciones o determinaciones personales sobre la autoría de comportamientos ilícitos. Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del ius puniendi del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador ...*” (STC 133/2018, FJ 8 b).

¹⁴ Vid. E. COBREROS MENDAZONA, “Las comisiones parlamentarias de investigación y sus límites, en especial la presunción de inocencia”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 127, 2023, 17-61, M. FERNANDEZ GUTIERREZ, “Golpe de gracia a las Comisiones de investigación: a propósito de la STC 77/2023”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2024.

nel fatto che la Corte cambia la sua dottrina fissata nella pronuncia di 2018 e tutela l'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza come diritto autonomo, e non come dimensione che trova protezione attraverso il diritto all'onore. Così giustifica questo cambiamento di dottrina per adattarsi alla Giurisprudenza della Corte Euro dei Diritti dell'Uomo¹⁵, di conformità con la quale nessun pubblico potere (eccetto la magistratura) può imputare ad una persona illeciti criminali o amministrativi. Questo caso offre alla Corte spagnola la possibilità di argomentare ed applicare la giurisprudenza sull'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza all'ambito parlamentare delle commissioni di inchiesta. Così, ritiene che la "presunzione di innocenza come regola di trattamento è intesa a tutelare o preservare la persona nella sua condizione di innocenza contro dichiarazioni di colpa espressa dalla pubblica autorità nei casi in cui il requisiti formali e materiali richiesti in uno Stato di Diritto per effettuare tale affermazione" (STC 77/2023, FJ 6). In questo modo, se può notare come l'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza è diventata una nuova limitazione anche per gli organi parlamentare.

Pertanto, poiché i diritti operano come limite all'attività e decisioni delle commissioni parlamentare di inchiesta, l'ordinamento deve prevedere meccanismi che consentano o garantiscono la riparazione nel caso in cui essi vengano lesionati; e, in particolare, nei casi in cui i titolari di tali diritti siano soggetti estranei al Parlamento o alle sue Camere. Ora, la particolarità in questi casi – come è stato sottolineato all'inizio di questo contributo – è che la natura o il carattere interno dell'atto lesivo esclude una sua sindacabilità da parte dell'autorità giudiziaria.

Perciò, occorre determinare quali sono questi meccanismi di tutela disponibili nell'ordinamento spagnolo al fine di proteggere i diritti fondamentali lesi da atti o decisioni delle commissioni di inchiesta, ed in particolare, come possono tutelarsi i diritti dei terzi convocati dinanzi questi organi parlamentari.

¹⁵ La sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di 18 febbraio del 2016, *Rywin c. Polonia*, esamina la eventuale lesione della l'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza dalle decisioni di una commissione parlamentare d'inchiesta di un soggetto che veniva processato penalmente.

4. *Meccanismi di tutela dei diritti fondamentali disponibili per i soggetti convocati dinanzi a una commissione d'inchiesta*

4.1. *Il ruolo dell'Ufficio di Presidenza: un meccanismo di tutela all'interno delle Camere?*

Innanzitutto, occorre esaminare se sono previste *vías intraparlamentarias de reparación*, cioè, strumenti o meccanismi interni alle Camere che consentano ai terzi, in caso di lesioni dei loro diritti, di porre rimedio a tale violazione e se, eventualmente, tali meccanismi debbano essere esperiti prima che venga presentato il ricorso di *amparo* da cui all'articolo 42 LOTC dinanzi la Corte costituzionale.

A questo proposito, e per quanto riguarda le *Cortes Generales*, deve considerarsi che l'articolo 1.2 della Legge Organica 5/1984, che disciplina il regime giuridico dell'audizione dinanzi le commissioni di inchiesta della Camera dei deputati (*Congreso de los diputados*) e del Senato¹⁶, prevede quali siano le garanzie e i diritti dei soggetti convocati e la procedura della convocazione; stabilisce, cioè, tutti i requisiti formali richiesti o che devono essere soddisfatti. Così, l'art.1.2. statuisce una specie di mandato di garanzia affidato all'Ufficio di Presidenza delle Camere, prevedendo che esso “vigilerà affinché il rispetto dell'intimità e dell'onore, del segreto professionale, della clausola di coscienza e degli altri diritti costituzionali siano salvaguardati davanti alle Commissioni d'inchiesta”¹⁷.

La vaghezza della disciplina richiamata alimenta alcuni dubbi attinenti al ruolo dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e del Senato in questo contesto¹⁸. In particolare, si possono svolgere alcune considerazioni riguardo all'organo parlamentare responsabile della salvaguarda dei diritti ed alla portata di tale mandato legale.

Da un lato, e per quanto riguarda l'organo incaricato di questo mandato, è stato giustamente sostenuto dalla dottrina che l'Ufficio di Presidenza della Camera non è l'organo più appropriato, in quanto non è presente durante i

¹⁶ *Ley Orgánica 5/1984, de comparencias ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado* (LOCCI).

¹⁷ Articolo 1.2. LOCCI: “*Las Mesas de las Cámaras velarán por que ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales*”

¹⁸ Per ciò che concerne le Assemblies rappresentative delle Comunità Autonome, la disciplina di questa materia si rintraccia nei rispettivi regolamenti interni.

lavori né partecipa alle decisioni della commissione parlamentare¹⁹. Così, è stata evidenziata l'incoerenza di attribuire all'organo di governo delle Camere "la tutela dell'operato (attività) di organi sulla cui attività, in linea di principio, non dovrebbe esercitare alcuna funzione, con l'esclusione dell'ammissione all'esame della proposta sulla sua creazione (disposizione...)"²⁰. Inoltre, in questa stessa linea, si è ritenuto che i mezzi riconosciuti dai Regolamenti parlamentari "per ottemperare a tale mandato non sono chiaramente percepiti, principalmente per quanto riguarda le audizioni informative"²¹. Dunque, la dottrina ha messo in rilievo come quest'opzione non garantisce la protezione dei diritti. Al contrario, secondo alcuni autori, sarebbe stato più opportuno attribuire questo mandato di protezione all'Ufficio di presidenza della Commissione d'inchiesta, giacché quest'organo è presente durante le audizioni e potrebbe proteggere più facilmente i diritti dei soggetti convocati nel corso delle stesse²². A questo proposito, ritengo che sarebbe più opportuno attribuire il compito della salvaguarda dei diritti dei terzi agli organi direttivi della Commissione d'inchiesta, e più particolarmente (come è stato sostenuto da autori come P. García-Escudero Márquez o I. Torres Muro²³) al Presidente della stessa, al quale spetta garantire che i diritti siano rispettati nel corso delle audizioni e che, inoltre, ha il compito di mantenere l'ordine durante i dibattiti e, se del caso, può finanche esercitare poteri disciplinari.

D'altra parte, anche attribuendo questo compito al Presidente della

¹⁹ Vid R. GARCÍA MAHAMUT, *Las Comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw Hill, 1996, pág. 251 e M. TORRES BONET, *Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno*, Madrid, Congreso de los diputados, 1998, pág. 327. Nel caso del Senato, è stato sostenuto dalla dottrina che nella prassi questo intervento dell'Ufficio di Presidenza sarebbe più agevole "in quanto, ai sensi dell'articolo 60.1 RS, quest'ultimo deve ricevere periodicamente informazione sullo sviluppo del Programma di lavoro della commissione, un potere che ne ha implicita una certa connotazione di tutela dell'organo parlamentare d'inchiesta da parte dell'Ufficio di presidenza della Camera", M. TORRES BONET, *op.cit.*, pág.327. Nello stesso senso, R. GARCÍA MAHAMUT, *op.cit.*, pág.250, nota a pie 303.

²⁰ Vid. M. TORRES BONET, *op.cit.*, pág.327.

²¹ Vid. R. GARCÍA MAHAMUT, *op.cit.*, pág.250

²² Vid. M. TORRES BONET, *op.cit.*, pág.328. Nello stesso senso, L. AGUILÓ LÚCIA, "El debate secreto en las Comisiones de investigación y el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen", a cura di F. PAU VALL, *Parlamento y Opinión Pública*, Madrid, Tecnos, 1995, pág.207

²³ *Vid.*, P. GARCIA-ESCUADERO MÁRQUEZ, "Artículo 76", a cura di L.M. CAZORLA PRIETO, e A. PALOMAR OLMEDA, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo I, Thompson Reuters, 2018, págs. 1811-1812. I. TORRES MURO, *op.cit.*,

Commissione parlamentare d'inchiesta, non è chiaro quale sia il vero ruolo di questi organi direttivi delle Commissioni. In altri termini, sembra lecito domandarsi come debba essere interpretato l'articolo 1.2 della Legge organica, se preveda un mero "mandato di garanzia", cioè, una sorta di compito di far rispettare i diritti dei terzi interessati dall'attività della commissione d'inchiesta, ovvero, se articoli un vero e proprio meccanismo interno di tutela per l'ipotesi della lesione di un diritto costituzionalmente garantito. Su questo argomento, alcuni autori come Torres Bonet, sostengono che questa disciplina attribuisce all'Ufficio di Presidenza della Camera il ruolo di garante dei diritti e di conseguenza, quest'ultimo sarebbe un meccanismo che consente di porre rimedio alla lesione del diritto; in questo caso, l'intervento dell'Ufficio di presidenza della Camera deve essere esperito prima di presentare il ricorso di *amparo* parlamentare davanti alla Corte costituzionale²⁴. Tuttavia, per quanto riguarda la eventualità di ripristinare del diritto vulnerato, è stato evidenziato -giustamente- che tale possibilità solleverebbe alcune controversie. Come afferma E. Greciet, è dubbio che l'Ufficio di presidenza della Camera possa disporre la retroattività degli atti al momento in cui si è verificata la lesione del diritto, giacché ciò turberebbe il lavoro della commissione²⁵.

Dunque, mi sembra fondamentale approfondire questo argomento e precisare quale sia il vero ruolo dell'Ufficio di Presidenza nell'esercizio di questo mandato legale, con rispetto al ricorso di *amparo* parlamentare, e in particolare, dopo la giurisprudenza fissata dalla Corte costituzionale nelle pronunce di 2018 e 2023.

A mio avviso, quest'attribuzione di garantire la salvaguarda dei diritti non può essere interpretata come un meccanismo interno di riparazione in caso di presunta lesione, né come uno strumento di tutela di essi. Conseguentemente, non si tratta di un rimedio interno al quale il titolare del diritto deve prioritariamente ricorrere prima di poter esercitare l'azione di *amparo* dinanzi alla

²⁴ Vid. M. TORRES BONET, *op.cit.*, p.329. Secondo l'Autrice, la persona audita, "*previamente a la interposición del recurso de amparo, deberá acudir ante la Mesa de la Cámara debido a la condición de ésta como garante de los derechos de los comparecientes (art.1.2 LOCCI) para intentar que le restituya en su derecho*".

²⁵ E. GRECIET GARCIA, "Posición constitucional de las Comisiones de investigación y protección de los derechos de los comparecientes", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 10, 2004, p. 150, nota 150. Secondo questo autore l'Ufficio ne ha il compito di conciliare i diritti fondamentali con la funzione d'inchiesta parlamentare, e tale fine, deve bilanciare i beni e diritti costituzionali in conflitto, *op.cit.*, p.46. *Vid.* anche l'opinione dissenziente del Magistrato costituzionale Xiol nella STC 133/2018.

Corte costituzionale²⁶. Al contrario, ritengo che l'articolo 1.2 LOCCI è una norma superflua che semplicemente ricorda agli organi parlamentari l'obbligo generale che hanno tutti i pubblici poteri di rispettare il contenuto essenziale dei diritti (art.53.1 CE)²⁷. E più concretamente, ricorda alle commissioni di inchiesta che nelle loro attività hanno un limite invalicabile: i diritti.

In ogni caso, quello che vorrei sottolineare è che, poiché tal ruolo dell'Ufficio di presidenza delle Camere non è un meccanismo interno di revisione, esso non può essere considerato un mezzo di impugnazione preliminare (previo) ai fini del ricorso di *amparo* di cui all'articolo 42 LOTC. Per questa ragione, il titolare del diritto non deve necessariamente esperirlo prima di esercitare l'azione di *amparo* dinanzi alla Corte costituzionale. Di conseguenza, l'unico strumento di tutela in caso di lesione di diritti cagionata dall'attività o dalle decisioni delle commissioni di inchiesta parlamentare sarebbe il ricorso di *amparo* diretto davanti la Corte costituzionale.

A questo punto, quindi, dobbiamo esaminare cosa possono fare gli organi parlamentari delle Camere o delle Commissioni nell'esercizio di quel mandato di salvaguardia dei diritti sancito dall'articolo 1.2 della legge organica.

La nozione di "vigilare per la salvaguardia" deve essere interpretata in senso ampio e pur sempre nell'ambito delle attribuzioni che il Regolamento interno delle Camere affida a questi organi parlamentari nell'ambito delle Commissioni d'inchiesta.

Così, per quanto riguarda il momento della formalizzazione della richiesta di convocazione dinanzi alla commissione di inchiesta, gli organi parlamentari dovranno massimizzare le garanzie e rispettare i requisiti formali della richiesta, informando puntualmente la persona convocata sull'oggetto e sulle finalità della richiesta nonché sui diritti di cui è titolare.

Per quanto riguarda, invece, lo svolgimento dell'audizione e le deliberazioni, le espressioni usate dai parlamentari nel corso dell'interrogatorio

²⁶ In senso contrario, Torres Bonet ritiene che prima di presentare il ricorso di *amparo*, si deve chiedere la garanzia dell'Ufficio di Presidenza della Camera dato la sua condizione di "garanti dei diritti dei soggetti convocati" per tentare il ripristino del diritto. Vid M. TORRES BONET, *op.cit.*, pág. 329. Invece, altri autori hanno interpretato questo articolo come un mandato all'Ufficio in virtù del quale quest'ultimo può imporre misure che ritenga opportune per la salvaguarda dei diritti, come l'adozione di sanzioni. L. AGUILÓ LÚCIA, *op.cit.*, pág.206-208.

²⁷ In questa linea, anche A.ELVIRA. "Comisiones de investigación en el Bundestag. Un estudio jurisprudencial", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°19, 1987, pág.282 y 271.

(incluse quelle ingiuriose) sono protette dalla prerogativa dell'insindacabilità (*inviolabilidad parlamentaria*), ma soprattutto esse non sono atti provenienti da un organo parlamentare e, di conseguenza, non potranno essere impugnate attraverso il ricorso di *amparo*²⁸.

Pertanto, al fine di assicurare lo svolgimento effettivo di quel mandato di garanzia e di salvaguardia dell'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza (o qualsiasi altro diritto costituzionale) del soggetto convocato, l'Ufficio di presidenza della Commissione e, più precisamente, il suo Presidente, che ha il potere di dirigere i dibattiti nel corso dell'audizione e di mantenere l'ordine, potrà riformulare le domande o le espressioni che risultino incongruenti con la materia oggetto dell'inchiesta parlamentare e con le finalità che essa persegue. Inoltre, il Presidente potrà vigilare affinché i singoli parlamentari non oltrepassino nelle domande rivolte ai terzi auditi – e specialmente quelle in forma di interrogatorio- i limiti che la Corte costituzionale ha avuto modo di individuare²⁹. Nell'ipotesi, poi, in cui un parlamentare attribuisca illeciti penali o amministrativi al soggetto audito, sempre nell'adempimento di quel mandato di salvaguardia dei diritti di cui si discorre, il Presidente della commissione di inchiesta potrà avvalersi della facoltà di adottare le *medidas disciplinarias* previste dal Regolamento parlamentare³⁰, al fine di garantire che i diritti costituzionalmente riconosciuti degli auditi siano rispettati. Per tali ipotesi, potrà anche invocarsi il *decoro parlamentario* o, in caso di parole sconvenienti, in particolar modo quelle che attribuiscono illeciti al soggetto convocato, il Presidente potrà richiamare all'ordine il parlamentare (art. 103.1 RCD) e disporre che ritiri le parole offensive. Ai fini della pubblicazione dei

²⁸ Nella STC 77/2023, la Corte ricorda sua consolidata Giurisprudenza costituzionale sui comportamenti dei membri della Commissione: “por no tener la condición de órganos de las Cámaras, no es posible promover un recurso de *amparo* por la vía del art. 42 LOTC contra las actuaciones individuales de sus miembros, puesto que en estas actuaciones individuales no son poderes públicos en el sentido del art. 41.2 LOTC, ni agentes o funcionarios de estos. Es el órgano del que forman parte, y no los diputados individualmente considerados, el que debe ser considerado como poder público, dado que solo el órgano como tal es el que puede producir disposiciones o actos, o actuar siguiendo vías de hecho, en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos fundamentales (ATC 147/1982, de 22 de abril, FJ 4)” (STC 77/2023, FJ 7, b).

²⁹ Della stessa opinione anche E. COBREROS MENDAZONA, *op.cit.*, pág. 58, nota 90.

³⁰ Articoli 102-104 del Regolamento interno della Camera dei deputati e 101-103 del Regolamento del Senato.

dibatti nel *Diario de Sesiones* della Camera³¹ il Presidente potrà disporre che le parole indecorose pronunciate dal parlamentare siano virgolettate o inserite tra parentesi.

Infine, coerentemente con la giurisprudenza costituzionale elaborata con le due pronunce del 2018 e del 2023, per proteggere la portata extraprocessuale della presunzione d'innocenza, la relazione conclusiva (che si pubblica nel Bollettino Ufficiale delle *Cortes Generales*) dovrà essere redatta con particolare attenzione e, soprattutto, non può includere imputazioni di illeciti penali o amministrativi rispetto alla persona convocata in audizione, in quanto tale azione comporterebbe una incorretta applicazione dei poteri della Commissione d'inchiesta ed una violazione del diritto citato. Nel caso in cui, l'attività svolta dalla commissione di inchiesta abbia condotto all'individuazione di indizi di illeciti penali, la Commissione deve trasmettere la relazione conclusiva al Pubblico Ministero.

Circoscrivendo l'analisi ai modelli di regolazione di questa materia (regime dell'audizioni) nelle Assemblee rappresentative delle *Comunidades Autónomas*, si deve tenere conto che la maggior parte di esse hanno seguito il modello statale di audizione dinanzi le commissioni d'inchiesta, disciplinato dall'articolo 1.2 LOCCI o hanno fatto riferimento ad esso. Per quanto riguarda la questione risolta nella pronuncia del 2023 precedentemente richiamata, in questo caso la disciplina sull'audizione dei terzi convocati dinanzi una Commissione d'inchiesta era regolata dalla Risoluzione Generale 2/IV, del 20 ottobre, della Presidenza dell'Assemblea regionale (*Junta General del Principado de Asturias*) e attualmente risulta disciplinata dal Regolamento interno della Camera³². Questa disciplina è in parte diversa da quella statale dettata dall'art.1.2. LOCCI. Così, l'articolo 2.4 della Risoluzione Generale (attuale art. 70.5 del Regolamento) stabilisce che “se, nel corso dell'audizione, la persona convocata [in audizione] considera che un suo diritto costituzionale è stato violato chiederà l'intervento dell'Ufficio della Commissione *para su*

³¹ Il *Diario de sesiones* è l'atto nel quale sono pubblicati i dibattiti e le deliberazioni delle Camere, mentre il *Boletín Oficial* delle *Cortes Generales* raccoglie le decisioni approvate dalle Camere.

³² Questa Risoluzione Generale 2/IV, di 20 ottobre, della Presidenza dell'Assemblea regionale (*Junta General del Principado de Asturias*) attualmente è stata integrata nel Regolamento interno della Camera, dopo la sua riforma avvenuta nel 2023. Su questa riforma, vid. M. FERNÁNDEZ GUTIERREZ, “Cuarenta años de derecho parlamentario autonómico: a propósito del nuevo Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n°44, 2023, 225-266.

garantía, con l'indicazione esplicita del diritto che ritiene leso e della causa della presunta violazione, risolvendo l'Ufficio di presidenza al riguardo"³³.

Tuttavia, si tratta di una disposizione vaga e imprecisa in quanto non risulta chiaro né quale sia l'oggetto della disciplina (si tratta di un meccanismo d'impugnazione?) né quali siano le richieste che il titolare del diritto presuntamente leso può avanzare all'Ufficio (come, ad esempio, l'applicazione di misure disciplinari per fare eliminare le espressioni indecorose).

A mio parere, questa norma non disciplina un meccanismo interno di impugnazione ai fini della successiva presentazione di un ricorso di *amparo* costituzionale, come ad esempio lo è la richiesta di riconsiderazione o riesame (*solicitud de reconsideración*) che, invece, conferisce all'Ufficio di presidenza un potere revisore di certe decisioni parlamentare e anche sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato.

Questo intervento, quindi, non è configurato giuridicamente come un preventivo ricorso interno o un rimedio propriamente detto che il ricorrente ha l'obbligo di esperire prima di presentare il ricorso di *amparo* dinanzi la Corte, pena l'irricevibilità di quest'ultimo. Questa interpretazione trova conferma anche nella prassi parlamentare dell'Assemblea rappresentativa delle Asturie, dove di solito l'intervento dell'Ufficio non è utilizzato come un meccanismo d'impugnazione, ma come una via attraverso la quale la persona convocata può protestare e lamentarsi per la lesione di un proprio diritto dinanzi l'Ufficio o il Presidente, senza che, tuttavia, possa ottenere attraverso questa via una revisione dell'atto lesivo. La prassi conferma che, in tali circostanze, il Presidente dell'Ufficio si avvale solitamente dei suoi *poteri disciplinari* per assicurare il rispetto dei diritti nell'ambito nel corso delle audizioni. In ogni caso, forse sarebbe opportuno precisare in modo più specifico l'intervento dell'Ufficio di presidenza per evitare confusioni.

Al riguardo, la lettura offerta dalla Corte costituzione nella STC 77/2023 sembra seguire un'argomentazione diversa. Effettivamente, nel caso di specie trattato nella pronuncia in esame, nel corso dell'audizione alcune domande ed espressioni usate da taluni membri della Commissione avevano contribuito a fornire una immagine della ricorrente come autrice di condotte illecite. Pertanto, in conformità a quanto disposto dall'art. 2.4 della Risoluzione Gene-

³³ L'attuale articolo 70.5 del Regolamento interno è identico all'art.2.4 della precedente Risoluzione Generale: "...si durante la celebración de la comparecencia el compareciente entendiera que se esta vulnerando cualquiera de sus derechos constitucionales solicitará la intervención de la Mesa de la Comisión para su garantía, con expresa indicación del derecho que considere vulnerado y de la causa de la presunta vulneración, resolviendo la Mesa al respecto."

rale, la ricorrente per tre volte aveva richiesto all'Ufficio di presidenza della Commissione che i suoi diritti fossero tutelati, senza ottenere alcun rimedio. Per la Corte costituzionale, come argomentato nella sentenza in esame, è propriamente l'inerzia dell'Ufficio di presidenza della Commissione che ha determinato la lesione del diritto della ricorrente. Come sostenuto dai giudici costituzionali, «[e]sta absoluta inacción de la mesa de la comisión, que permitió con su pasividad la vulneración sucesiva de los derechos fundamentales de la demandante de amparo a través de las intervenciones de los diputados que la integraban, sí resulta susceptible de recurso de amparo por la vía del art. 42 LOTC por tratarse de una actuación emanada del órgano parlamentario legalmente llamado a proteger y amparar los derechos fundamentales vulnerados» (STC 77/2023, FJ 7, A, b).

Non posso condividere totalmente questo ragionamento per i motivi che seguono.

Sono d'accordo che se le espressioni manifestate da singoli parlamentari sono incluse nella redazione della relazione finale approvata dalla Commissione, ci troviamo di fronte ad un atto di un pubblico potere suscettibile di impugnazione in caso di lesione di diritti della persona convocata. Ma in tale caso, l'atto lesivo del diritto sarebbe la relazione conclusiva che pone fin all'inchiesta parlamentare. Fino a quel momento, però, le espressioni del singolo parlamentare non sono certamente classificabili come un atto di un organo parlamentare.

Tuttavia, per le ragioni appena esposte, non condivido l'interpretazione dell'articolo 2.4 della Risoluzione Generale che si deduce della sentenza e che riconoscerebbe in tale disposizione l'operatività di una sorta di meccanismo interno di revisione o di impugnazione degli atti lesivi. Questa lettura è avallata dalla relazione che i giudici costituzionali sembrano stabilire tra la lesione del diritto e l'inerzia dell'Ufficio di presidenza che, con il suo comportamento omissivo, avrebbe consentito che gli interventi dei membri della Commissione cagionassero una lesione dei diritti della ricorrente³⁴. Ritengo che la Corte abbia dato un'interpretazione della norma che non corrisponde al contenuto della stessa né alla prassi parlamentare relativa alla sua applicazione.

Un ultimo motivo per cui ritengo di non condividere l'interpretazione della Corte attiene alla tesi secondo cui il ricorso di *amparo* parlamentare di cui

³⁴ «Esta absoluta inacción de la mesa de la comisión, que permitió con su pasividad la vulneración sucesiva de los derechos fundamentales de la demandante de amparo a través de las intervenciones de los diputados que la integraban, sí resulta susceptible de recurso de amparo por la vía del art. 42 LOTC por tratarse de una actuación emanada del órgano parlamentario legalmente llamado a proteger y amparar los derechos fundamentales vulnerados» (STC 77/2023, FJ 7, A, b)

all'art.42 LOTC, a differenza delle altre modalità di *amparo* costituzionale (di cui all'art. 43 e 44 LOTC)³⁵, non menziona le *omissioni* delle autorità pubbliche fra gli atti impugnabili.

4.2.. *Il ricorso di amparo parlamentare come unica via di tutela giurisdizionale per i soggetti convocati a comparire*

L'articolo 42 della LOTC disciplina il cosiddetto ricorso di *amparo* parlamentare, ovvero, un meccanismo che permette di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale:

“decisioni o atti senza valore di Legge, emanati dalle Cortes Generales o da qualsiasi dei suoi organi, o dalle Assemblies legislative delle Comunità Autonome, o dai loro organi, che lesionino i diritti e libertà suscettibili di amparo costituzionale”.

Questa modalità specifica di *amparo* ha una particolarità rispetto agli altri ricorsi di *amparo*: cioè, l'inesistenza di una via giudiziaria previa all'*amparo* costituzionale a tutela dei diritti violati; una particolarità che ha origine nella giurisprudenza degli *interna corporis acta*, secondo la quale “gli atti parlamentari sono esclusi dal sindacato giurisdizionale [dei tribunali ordinari], circostanza che deve essere valutata congiuntamente all'esercizio dello *ius in officium* da parte dei rappresentanti politici” (STC 199/2016, FJ 2).

Di conseguenza, questa modalità di *amparo* implica una limitazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, giacché non esiste nessuna possibilità di porre rimedio alla lesione del diritto fondamentale cagionata da atti interni delle Camere dinanzi ai giudici ordinari, in quanto né i Regolamenti parlamentari, né le leggi procedurali hanno previsto uno strumento che consenta la loro sindacabilità. Di tal modo, l'unico meccanismo di protezione giurisdizionale che permette di rimediare alla lesione del diritto è l'*amparo* diretto alla Corte costituzionale. Si tratta, quindi, di una via unica e diretta di tutela dei diritti lesi da atti delle Camere non aventi valore di legge, che agisce come un rimedio giurisdizionale ordinario e non sussidiario.

³⁵ Articolo 43.1. LOTC: “Le violazioni dei diritti e libertà prima riferite originate da disposizioni, atti giuridici, omissioni o semplici fatti del Governo o delle sue autorità o funzionari, o degli organi esecutivi collegiali delle Comunità Autonome o delle loro autorità o funzionari o agenti, potranno dar luogo al ricorso di *amparo* una volta che si sia esaurita la previa via giudiziale”.

Articolo 44. 1. LOTC: “Le violazioni dei diritti e libertà suscettibili di *amparo* costituzionale, che avessero origine immediata e diretta da un atto o omissione di un organo giurisdizionale, potranno dar luogo a detto ricorso sempre che si adempiano i seguenti requisiti...”

Per quanto riguarda la rilevanza pratica di questo strumento, finora è stato utilizzato principalmente per tutelare lo *ius in officium* dei singoli parlamentari contro un certo tipo di atti e di decisioni dell'Ufficio della Presidenza, tra cui gli atti inerenti alla classificazione (*calificación*), all'ammissibilità o all'irricevibilità delle iniziative legislative e di controllo, e gli atti relativi alla determinazione della procedura specifica che quest'ultime seguiranno³⁶. Nella pratica, infatti, lo *ius in officium* è il diritto fondamentale maggiormente leso all'interno delle Camere. Ciò nonostante, è opportuno sottolineare che l'*amparo* può essere esperito anche da soggetti diversi dai parlamentari sempreché ricorrano i requisiti processuali richiesti per la sua attivazione.

Precisamente, le SSTC 133/2018 e 77/2023 hanno aperto una nuova linea interpretativa nella giurisprudenza costituzionale, in base alla quale il ricorso di *amparo* parlamentare è riconosciuto come un meccanismo effettivo di tutela anche per i soggetti estranei alle Camere che, essendo chiamati a comparire dinanzi una Commissione d'inchiesta, possono vedere violati i loro diritti soggettivi dall'attività di essa. Come anticipato, tali pronunce hanno tutelato l'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza, attraverso la protezione del diritto all'onore, nel 2018, e poi come diritto autonomo, nel 2023.

A continuazione cercherò di svolgere diverse considerazioni su alcuni requisiti o presupposti processuali del ricorso di *amparo* parlamentare, e più specificamente, riguardo all'azione di *amparo* sollevata da soggetti che, non essendo cariche pubbliche rappresentative, ma bensì estranei alle Camere, hanno subito la violazione dei loro diritti fondamentali dall'attività o dalle relazioni conclusive delle commissioni di inchiesta. Mi soffermerò, inoltre, sul modo in cui tali requisiti processuali sono stati interpretati dalla Corte costituzionale spagnola.

A) *Atto oggetto di impugnazione*. Per quanto riguarda *gli atti che possono essere impugnati* attraverso questa modalità di *amparo* costituzionale, l'articolo 42 LOTC stabilisce che saranno "Le decisioni o atti senza valore di Legge, emanati dalle *Cortes Generales* o da qualsiasi dei suoi organi, o dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome, o dai loro organi ...". Così, in primo

³⁶ Articolo 31, 4° y 5° del Regolamento interno del Congreso de los diputados (4. *Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.* 5. *Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento*) y art. 36.1.c) del Reglamento del Senado (*Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como decidir sobre su admisibilidad y tramitación*)

luogo si deve tenere conto che potranno impugnarsi soltanto gli atti o le decisioni di *natura parlamentare*, del Parlamento e dei suoi organi; in altri termini si tratta di atti imputabili al Parlamento come pubblico potere e che sono stati adottati nell'esercizio delle funzioni parlamentari. E inoltre, dovranno essere atti o decisioni *non aventi valore di legge*.

Tenuto conto di questi requisiti, nel caso trattato e come sopra anticipato, le domande o le espressioni dei singoli membri della Commissione di inchiesta non possono essere considerati atti suscettibili di ricorso di *amparo*, in quanto il singolo parlamentare non è pubblico potere, né è un organo della Camera alla quale appartiene, ma è soltanto un membro della Camera (STC 77/2023, fJ 7º). Di conseguenza, le domande rivolte alla persona chiamata a comparire dinanzi alla commissione d'inchiesta sono “atti di un singolo parlamentare”, che rientrano nell'ambito della prerogativa dell'insindacabilità, ma non sono qualificabili come “atto parlamentare” ai fini della presentazione di un ricorso di *amparo*.

Neanche possono essere considerati oggetto di ricorso di *amparo* parlamentare gli atti delle Camere che non abbiano natura decisionale, come le comunicazioni alla persona chiamata a comparire dinanzi la Commissione di inchiesta³⁷. A tal proposito, è stato sostenuto dalla Corte costituzionale che, trattandosi di atti meramente informativi, “non sono imputabili ad essi violazioni dei diritti fondamentali”, pertanto non possono essere oggetto di un ricorso di *amparo* parlamentare (STC 133/2018, FJ2).

Per ultimo, per quanto riguarda *le omissioni* e, come precedentemente sottolineato, una recente pronuncia della Corte costituzionale ha confermato, anche l'omissione da parte degli organi parlamentari può essere oggetto di ricorso di *amparo*. Nella STC 77/2023 la Corte ha ritenuto che la lesione del diritto della ricorrente fosse imputabile all'inerzia dell'Ufficio di presidenza della Commissione d'inchiesta che, a seguito della protesta della ricorrente contro talune espressioni dei membri della commissione manifestate nel

³⁷ Nella maggior parte dei Regolamenti interni delle Camere non è stata prevista la comunicazione o notifica della relazione conclusiva della commissione d'inchiesta all'audito. Come ho sostenuto in un altro contributo, sarebbe opportuno che la disciplina parlamentare intervenga a colmare questa lacuna. La notificazione della relazione finale segnerebbe l'inizio del termine per presentare il ricorso di *amparo*. Di tal modo, la possibilità di presentare un ricorso di *amparo* non rimarrebbe aperta sine die, in attesa che la persona decida di richiedere alla Camera informazioni sulla relazione finale della Commissione d'inchiesta. Così è accaduto nel caso della STC 133/2018. Y. GÓMEZ LUGO, *op.cit.*

corso dell'audizione, non ha fatto niente (STC 77/2023, FJ 7, A, b). A mio parere, questa conclusione è discutibile, poiché secondo l'art. 42 LOTC l'oggetto del ricorso di *amparo* parlamentare può essere solo "atti e decisioni", mentre non sono menzionate le *omissioni* come, invece, fanno gli articoli 43 y 44 LOTC che disciplinano altre modalità di *amparo* costituzionale contro atti o omissioni provenienti dal Governo o dalle sue autorità o funzionari (art.43), o dall'autorità giudiziaria (art.44).

B) *Requisito temporale*. L'articolo 42 LOTC stabilisce anche che il ricorso di *amparo* parlamentare deve essere presentato *entro tre mesi* dal momento in cui l'atto diventa definitivo ("*firme*"). In base alla giurisprudenza costituzionale questo termine è calcolato dalla data della notifica o della pubblicazione dell'atto parlamentare nel Bollettino ufficiale della Camera.

Tuttavia, la Corte spagnola ha precisato che la pubblicazione non può essere considerata sufficiente nei casi in cui un soggetto privato, estraneo al Parlamento, sia direttamente leso da atti o decisioni di una Commissione d'inchiesta; soprattutto, per il carattere interno del Bollettino ufficiale della Camera. E questo, perché "non è possibile imporre ai cittadini esterni alla Camera, in quanto eccessivo, l'onere di osservarlo e leggerlo per sapere se possano essere stati colpiti dalle relazioni conclusive di una possibile inchiesta parlamentare ..." (STC 133/2018, FJ 3).

Pertanto, in questo caso la Corte costituzionale ha realizzato un'interpretazione flessibile, non considerando come *dies a quo* la pubblicazione della relazione conclusiva della commissione di inchiesta, né la sua approvazione in Aula, ma la notifica da parte del Presidente in risposta alla richiesta di informazioni del ricorrente, come è accaduto nella STC 133/2018.

In merito al requisito in esame, in caso di lesione dei diritti cagionata dalla relazione conclusiva della Commissione di inchiesta, sarebbe opportuno, a mio avviso, prevedere un atto di notifica delle relazioni finali alle persone audite. In questo modo, la possibilità di presentare un ricorso di *amparo* non rimarrebbe aperta *sine die*, in attesa che la persona decida di richiedere tale informazione alla Camera.

C) *Il carattere "firme" dell'atto parlamentare*. Inoltre, il carattere definitivo delle decisioni e degli atti parlamentari è una condizione di procedibilità per la loro impugnazione. L'articolo 42 prevede che gli atti parlamentari non aventi forza di legge "possono essere impugnati entro il termine di tre mesi da quando, conformemente alle norme interne delle Camere o Assemblee, diventino definitivi".

A questo riguardo, si deve tenere conto la giurisprudenza generale sul carattere definitivo dell'atto parlamentare.

Una delle particolarità del ricorso di *amparo* parlamentare è che il carattere definitivo (la cosiddetta "*firmeza*") dell'atto parlamentare dipende dell'esistenza o meno di meccanismi interni di impugnazione previsti dalla disciplina interna alla Camera (cioè, dal Regolamento parlamentare) che permetta di riparare la presunta lesione del diritto fondamentale prima di presentare il ricorso di *amparo* davanti la Corte costituzionale.

Pertanto, l'osservanza di questo requisito dipende dal fatto che il legislatore parlamentare abbia o meno previsto meccanismi interni di impugnazione che consentano al titolare del diritto fondamentale di denunziare e riparare tale presunta violazione prima di richiedere la tutela costituzionale alla Corte costituzionale.

In quei casi in cui il Regolamento interno della Camera prevede un meccanismo di impugnazione interno, tale via deve essere esaurita prima di tentare l'*amparo* costituzionale al cui l'articolo 42 LOTC. In altre parole, tale obbligo sorge solo se esiste tale rimedio effettivo all'interno delle Camere.

Tuttavia, nei casi in cui non sia previsto nessun mezzo di impugnazione interno, non è così facile determinare il carattere definitivo dell'atto. A questo proposito, la Corte ha ammesso che in tali casi si può presentare il ricorso diretto di *amparo* giacché "il requisito di *firmeza* della decisione impugnata deve ritenersi soddisfatto (*darse por cumplido*)" (STC 136/1989 FJ 1).

Alla luce di queste considerazioni generali, si deve approfondire la giurisprudenza costituzionale sul carattere definitivo dell'atto parlamentare nella specifica ipotesi dei ricorsi di *amparo* presentati avverso le decisioni delle Commissioni d'inchiesta³⁸. Su questo argomento ci sono alcuni dubbi su come si deve interpretare il carattere definitivo. Va notato che in queste circostanze non è prevista nessuna via di revisione interna; quindi, risulta necessario fare alcune considerazioni specifiche.

Da una parte, dobbiamo tenere conto che il carattere definitivo dipende anche dal tipo di partecipazione del *plenum* nel procedimento d'inchiesta parlamentare in ciascuna Camera. Nel caso delle *Cortes Generales*, la Costituzione spagnola non esige tale intervento, ma lascia aperta la possibilità di prevedere tale ipotesi alle norme di attuazione. Quindi, sarà necessario prendere in considerazione quanto sancito dai Regolamenti interni delle Camere su questo tema.

³⁸ Per approfondire su questo argomento (*la firmeza de los actos parlamentarios*), vid. Y. GÓMEZ LUGO, *op.cit.*, 15-25.

Nei casi in cui l'intervento del *plenum* non è obbligatorio, la relazione finale della Commissione diventa un atto definitivo, e pertanto, sarà impugnabile direttamente attraverso il ricorso di *amparo*. È il caso, ad esempio, del Regolamento interno del Senato spagnolo³⁹.

Se però la partecipazione del *plenum* è configurata come obbligatoria, come succede nel *Congreso*⁴⁰, la relazione finale della Commissione acquisirebbe la portata di un semplice atto preparatorio della decisione del plenum stesso. In tale ipotesi, dopo il dibattito tra i gruppi parlamentari, la Camera voterebbe la relazione finale della Commissione d'inchiesta. Pertanto, l'atto impugnabile sarebbe questa decisione approvata dal *plenum*. Su questo argomento e a proposito della pronuncia STC 133/2018, a seguire si analizzeranno alcune questioni tratte dalla casistica parlamentare. Cosa succederebbe se la relazione conclusiva della Commissione venisse pubblicata nel Bollettino della Camera e producesse i suoi effetti? Ad esempio, nel caso in cui, dopo tale pubblicazione, la persona audita venga a conoscenza della relazione conclusiva che la dichiara responsabile di un illecito penale o amministrativo. In queste circostanze, la presunta violazione del suo diritto all'onore (o l'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza) si sarebbe già verificata, a partire dal momento della pubblicazione nel Bollettino della sua conoscenza da parte del terzo audito. In tale situazione, cosa deve fare il soggetto? Deve aspettare la decisione dell'Assemblea o può presentare direttamente il ricorso di *amparo*?

A mio parere, l'intervento del *plenum* della Camera nel procedimento d'inchiesta parlamentare non può essere interpretato come un "ricorso interno", cioè, come un mezzo di impugnazione interno.

Il suo ruolo non è porre rimedio alla presunta lesione del diritto, ma approvare o respingere la relazione finale della Commissione. Il *plenum* non potrebbe modificare nemmeno la relazione conclusiva di un organo parlamentare – nel caso di specie, la commissione – che tecnicamente non esiste più, perché questa è stata già sciolta dopo avere assolto al suo compito. Perciò, nelle circostanze della STC 118/2018 sopra descritte, considero che la relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta deve essere considerata un atto definitivo, giacché

³⁹ Articolo 60.4. del Regolamento del Senato: "El informe de las Comisiones de Investigación podrá ser debatido en el Pleno con dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los Portavoces de los Grupos que lo soliciten. Ninguna de estas intervenciones excederá de quince minutos."

⁴⁰ Articolo 52.4. del Regolamento del *Congreso*: "4. Las conclusiones de estas Comisiones, que no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, deberán plasmarse en un dictamen que será discutido en el Pleno de la Cámara..."

l'intervento dell'Assemblea –sebbene obbligatorio– non può interpretarsi come un rimedio interno che consenta di porre subito rimedio alla lesione del diritto.

Per concludere queste brevi considerazioni su alcuni dei presupposti processuali del ricorso di *amparo* parlamentare quale unico strumento disponibile per tutelare i diritti dei soggetti convocati dinanzi le commissioni parlamentari di inchiesta, va osservato che, in pratica, le sentenze che accolgono l'*amparo parlamentario*, in generale, si limitano a produrre effetti meramente dichiarativi; cioè, si limitano a dichiarare che il diritto leso dal Parlamento è stato riconosciuto e che la decisione o l'atto parlamentare è nullo. Ma è poco frequente che pongano rimedio, disponendo ad esempio, il ripristino dello *status quo ante* alla violazione del diritto o della libertà del ricorrente, sia perché la legislatura in cui l'atto lesivo è stato approvato è già conclusa, sia perché la procedura in cui l'atto lesivo è stato adottato è conclusa.

Tuttavia, nei casi trattati in questo contributo, la Corte costituzionale non solo riconosce la violazione del diritto, ma anche dichiara il ristabilimento. Così, al fine di ristabilire il diritto, nella STC 133/2018 ha dichiarato nulla la parte della relazione finale nella quale la ricorrente è stata dichiarata responsabile di una infrazione di norme analoghe all'attribuzione di responsabilità per illeciti penali o amministrativi. D'altra parte, nella STC 77/2023 la Corte costituzionale, dopo aver dichiarato il riconoscimento della lesione dell'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza della ricorrente, ha dichiarato nulle sia la parte delle conclusioni (*conclusiones*) sia la parte delle dichiarazioni contenute nel Bollettino (*diario de sesiones*) della Commissione d'inchiesta in cui la ricorrente è stata individuata come responsabile di comportamenti illeciti.

Pertanto, discostandosi dalla regola abituale nei ricorsi di *amparo* parlamentare, queste pronunce della Corte costituzionale spagnola dimostrano che questo meccanismo funziona come un rimedio efficace per proteggere i diritti dei soggetti convocati in audizione quando essi sono violati dalle relazioni finali o dagli atti nel corso delle audience delle Commissioni d'inchiesta.

5. *Conclusion*

Dopo esporre come possono essere tutelati i diritti dei soggetti che, non essendo cariche pubblico rappresentative né parlamentari, sono chiamate a comparire dinanzi Commissioni di inchiesta, vorrei concludere sottolineando la necessità di raggiungere un punto di equilibrio fra il corretto sviluppo di

questo processo decisionale d'inchiesta parlamentare ed il dovuto rispetto dei diritti fondamentali di quelli soggetti privati convocati a comparire dinanzi questi organi parlamentari. Ovviamente, si tratta di un obiettivo difficile da attuare, soprattutto nell'attuale contesto di polarizzazione parlamentare.

In conclusione, alla luce delle considerazioni esposte, le pronunce della Corte spagnola in esame, hanno innovato la giurisprudenza costituzionale in merito ai limiti delle Commissioni d'inchiesta nel senso che esse devono circoscrivere la loro attività al controllo parlamentare e alla responsabilità politica. Esse non possono attribuire illeciti penali o amministrativi, in quanto ciò costituisce non solo un eccesso del potere d'inchiesta della Camera, ma anche una lesione dell'efficacia extraprocessuale del diritto alla presunzione d'innocenza del soggetto audito o convocato. Ma soprattutto hanno messo in rilievo che il cosiddetto *recurso de amparo parlamentario* è diventato un rimedio effettivo di tutela anche dei diritti fondamentali di persone estranee al Parlamento, quando i loro diritti sono stati violati da un atto parlamentare che ha soltanto efficacia interna, e quindi, non può essere impugnato davanti i giudici ordinari. In tale situazione, l'unica via di tutela giurisdizionale è il ricorso diretto da cui all'articolo 42 LOTC.

Abstract

La protezione dei diritti fondamentali dei terzi convocati dinanzi le Commissioni parlamentari d'inchiesta

L'esercizio del potere d'inchiesta parlamentare può avere incidenza esterna sullo *status* giuridico dei terzi quando essi vengono convocati davanti ad una Commissione parlamentare d'inchiesta. L'obiettivo di questo contributo è quello di approfondire lo specifico tema della tutela dei diritti fondamentali di questi soggetti, nel caso in cui atti o decisioni di una commissione d'inchiesta abbiano prodotto una loro violazione, sia nel corso dell'audizione che con la relazione conclusiva. A tal fine occorre verificare se esistano vie all'interno delle Camere che consentano di porre rimedio alla violazione del diritto leso. E soprattutto, tenendo conto che l'atto lesivo proviene è un *internal corporis acta* che esclude la sindacabilità da parte della giurisdizione ordinaria, sarà necessario approfondire l'unico strumento di tutela giurisdizionale esistente nell'ordinamento spagnolo, cioè, il cosiddetto *recurso de amparo parlamentario* davanti alla Corte costituzionale di cui all'articolo 42 della Legge Organica della Corte costituzionale.

L'argomento verrà affrontato dal punto di vista dell'ordinamento spagnolo e particolarmente alla luce di due sentenze (SSTC 133/2018 e 77/2023), nelle cui la Corte spagnola ha tutelato per la prima volta diritti sostanziali di soggetti estranei al Parlamento di fronte a decisioni di commissioni d'inchiesta attraverso il ricorso di *amparo* parlamentare. In particolare, sono stati tutelati il diritto all'onore e l'efficacia extraprocessuale della presunzione d'innocenza delle persone convocate.

The protection of fundamental rights of persons appearing before parliamentary committees of inquiry

The exercise of the parliamentary inquiry power may have an external effect on the legal status of persons called to appear before a parliamentary commission of inquiry. The aim of this paper is to analyse the specific issue of how to protect the fundamental rights of the person summoned before it, in case that their rights are violated by actions or decisions of a committee of inquiry, both during the hearing or in the final report. To this purpose, it

is necessary to verify whether there is any parliamentary mechanism within the Houses to remedy the violation of the right. And above all, considering that the violation arises from an *internal corporis acta* that excludes the judicial review, the only legal remedy available in the Spanish system, the so called *recurso de amparo parlamentario* before the Constitutional Court (art. 42 LOTC), will be examined.

This issue will be analyzed from the point of view of the Spanish legal system and specifically in the light of two Constitutional Court's judgments (SSTC 133/2018 and 77/2023). In both the Spanish Court, for the first time, protected substantive rights of persons outside the Parliament against decisions of inquiry committees through the specific appeal of the art. 42 LOTC. In particular, the extra-procedural dimension of the presumption of innocence.