



## PROFILI SOSTANZIALI E PROCEDURALI DELLA DISCIPLINA DEI REATI MINISTERIALI

di Matteo Pati\*

SOMMARIO: 1. La qualificazione dei reati ministeriali prima e dopo la revisione costituzionale del 1989. – 2. Cenni sulla procedura di attivazione della responsabilità penale dei membri del Governo ante riforma. Le ragioni della revisione. – 3. L'attuale procedimento per i reati ministeriali. Il problema della conflittualità tra organi parlamentari e organi della giurisdizione.

### 1. La qualificazione dei reati ministeriali prima e dopo la revisione costituzionale del 1989.

**E'** preferibile che l'esame specifico delle modalità di attivazione della responsabilità penale dei membri del Governo nell'ordinamento italiano, prenda le mosse dalla nozione di "reati ministeriali", che già in epoca statutaria<sup>1</sup> ha suscitato controversie dottrinali – tuttora non sopite – circa la determinazione dei suoi esatti confini.

In vigenza della Carta ottriatata del 1848 il dibattito dottrinale si articolava in tre orientamenti fondamentali<sup>2</sup>. Il primo, c.d. del diritto penale comune, riconnetteva necessariamente le figure dei reati ministeriali alle fattispecie della legislazione penalistica allora vigente<sup>3</sup>, prospettando, a differenza dei sostenitori delle altre due tesi, la possibilità di una giurisdizione ripartita tra organi della magistratura ordinaria e Alta Corte di giustizia, a seconda della qualificazione, funzionale o meno, dell'illecito<sup>4</sup>.

Il secondo indirizzo, c.d. costituzionalistico, riconosceva l'autonomia delle ipotesi di responsabilità penale ministeriale, slegate da qualificazioni puramente penalistiche,

---

\* Dottorando di ricerca in "Diritto pubblico, comparato e internazionale" presso l'Università "Sapienza" di Roma.

<sup>1</sup> Per approfondimenti sul modello statutario di "giustizia politica", v. E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, Cedam, 1997, pp. 37 ss; P. Dell'anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1 ss.

<sup>2</sup> Per l'illustrazione del dibattito dottrinale in vigenza dello Statuto Albertino, v. E. Furno, ult. op. cit., pp. 1 ss.; G. Scarlato, *I reati ministeriali*, Padova, Cedam, 1982, pp. 41 ss.

<sup>3</sup> V., *ex plurimis*, L. Palma, *Corso di Diritto costituzionale*, II, Firenze, Pellas, 1883-1885, pp. 567 ss.

<sup>4</sup> Cfr. P. Dell'anno, op. cit., pp. 1 e 2. Per approfondimenti sui casi Giolitti, Crispi e Nasi, v. L. Carlassare, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, in *Processo Lockheed*, supplemento a *Giur. Cost.*, 1979, pp. 261 ss.; E. Furno, op. cit., pp. 44 ss.

considerando attivabile la procedura di messa in stato d'accusa sulla base di una valutazione politica discrezionale dell'Assemblea rappresentativa<sup>5</sup>.

Il terzo orientamento, c.d. del reato politico, al fine di giustificare la deroga alla ordinaria giurisdizione rinveniva l'elemento qualificante il reato ministeriale nell'intento politico dell'agente<sup>6</sup>.

Attualmente, il carattere penale degli illeciti ministeriali e la necessità di fare riferimento alla legislazione criminale comune, già pacifica in vigenza dell'originario disposto dell'art. 96, Cost.<sup>7</sup>, è assolutamente fuori di dubbio. Ciò alla luce della *ratio* complessiva della revisione costituzionale del 1989, che ha voluto "normalizzare" il perseguimento della responsabilità ministeriale, devolvendone la cognizione alla giurisdizione ordinaria. Permangono, tuttavia, diverse opinioni dottrinali in merito all'esatta individuazione della nozione di reati ministeriali, in ragione del fatto che, pur essendo mutata la normativa procedurale, gli aspetti sostanziali restano tuttora pressoché impregiudicati e bisognosi di chiarificazione.

Gli orientamenti della ricerca sul tema sono riconducibili a due filoni teorici generali: quelli della "tesi funzionale" e della "tesi politica".

Il primo filone pone a presupposto della qualificazione del reato ministeriale la corretta interpretazione dell'inciso «commessi nell'esercizio delle loro funzioni», presente sia nella originaria versione della disposizione costituzionale sia nella sua nuova formulazione<sup>8</sup>.

Qui è possibile collocare la dottrina della c.d. "contestualità cronologica". Tale approccio individua l'elemento determinante la ministerialità del reato nella sussistenza di una relazione di contestualità temporale tra l'espletamento delle funzioni istituzionali e la condotta delittuosa, indipendentemente dal fatto che questa sia integrata da un atto d'ufficio o privato, rilevando unicamente la connessione cronologica con l'attività funzionale<sup>9</sup>.

La tesi è stata criticata, soprattutto perché non è parso che la locuzione «commessi nell'esercizio delle loro funzioni» nelle disposizioni codice penale "denoti sempre un rapporto di mera coincidenza temporale e non esprima anche l'idea di una condizionalità strumentale tra l'esercizio in senso generico delle funzioni e la condotta lesiva". Tutto questo in ragione del fatto che la legislazione penale "in tanto fa di tale requisito un elemento

<sup>5</sup> V., tra gli altri, Teixeira De Mattos, *Accusa parlamentare e responsabilità ministeriale*, Milano, Vallardi, 1909, *passim*.

<sup>6</sup> V., per tutti, G. Arangio Ruiz, *Istituzioni di Diritto costituzionale italiano*, Torino, Bocca, 1913, pp. 661 ss.

<sup>7</sup> Cfr. G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, pp. 1134; G. Scarlato, *Reati ministeriali*, in *Enc. Giur.*, XXVI, Roma, 1991, p. 2. I due autori sostengono anche l'inclusione nel novero dei reati di cui all'art. 96 delle contravvenzioni e dei delitti colposi (in senso concorde anche F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 1027). *Contra*, v. A. Pizzorusso, *I reati ministeriali*, in *Riv. trim. dir., pubbl.*, 1975, p. 1715.

<sup>8</sup> Recitava il vecchio testo dell'art. 96: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni». In seguito alla revisione costituzionale intervenuta con la L. cost. n. 1 del 1989, è ora così formulato: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale». Nel vecchio testo dell'art. 96, l'omissione dell'articolo determinativo «i» prima della parola «reati» era stata interpretata da alcuni commentatori nel senso di doversi distinguere condotte delittuose da sottoporre alla giurisdizione costituzionale, da altre rientranti nella giurisdizione ordinaria (in questo senso, v. M. Angelini, *Rilevi sui reati ministeriali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1994, p. 632; A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 1715. *Contra*, tra gli altri, G. Di Raimo, *op. cit.*, p. 1145).

<sup>9</sup> V. F. Chiarotti, *La giurisdizione penale della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1957, *cit.*, p. 543. Con l'autore concorda E. Lignola, *Note in tema di responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, pp. 415 ss.

costitutivo del particolare reato, in quanto l'esercizio delle funzioni conferisce all'agente un mezzo lesivo tipico<sup>10</sup>.

Altri rilievi critici concernono due questioni peculiari. Da un lato, la eccessiva restrittività della tesi del Chiarotti, dal momento che essa esclude dal novero dei reati ministeriali quelli di corruzione e concussione – “reati tradizionalmente considerati ministeriali”<sup>11</sup> –, potendo tali fattispecie realizzarsi presso luoghi privati al di fuori di qualsiasi contestualità cronologica con l'attività funzionale. Dall'altro, per il fatto che la suddetta tesi si mostra troppo estensiva nelle sue conseguenze logiche; sicché in forza delle sue premesse si potrebbe giungere “alla conclusione, palesemente ridicola, di attribuire il crisma della ministerialità al reato di violenza carnale consumato dal Ministro all'interno del suo ufficio ai danni di una signora che stava ricevendo”<sup>12</sup>, nonché all'omicidio colposo commesso dal Ministro ai danni di un dipendente del suo dicastero<sup>13</sup>, per il solo fatto della sussistenza di un nesso di coincidenza temporale con l'esercizio delle funzioni.

Sempre nel solco del filone teorico che guarda al reato ministeriale come illecito penale funzionale, si collocano le opinioni di coloro che riconoscono quale criterio definitorio l'abuso dell'esercizio delle funzioni in connessione causale con l'attività ministeriale<sup>14</sup> e, per questa via, considerano ministeriale il reato commesso dal Ministro con abuso “della carica che ricopre e dell'autorità e del potere che essa gli conferisce”<sup>15</sup>, ovvero mediante “un non retto uso dei propri poteri nell'ambito della sua competenza”<sup>16</sup>. A questi autori, tuttavia, è stata contestata l'insufficienza del criterio dell'«abuso» all'individuazione di “tutti i casi in cui si riveli l'intenzione del pubblico ufficiale di deviare il potere dalla sua causa tipica”, dal momento che “esso lascia fuori dell'ambito dell'art. 96, Cost. l'abuso della qualità o della posizione [...] in cui manca anche la sola prospettazione di un deviato od omesso esercizio funzionale e che si pone come mera violazione del dovere”<sup>17</sup>.

Vi è chi, invece, definisce onnicomprensivamente le fattispecie di cui all'art. 96, Cost., come reati commessi “più che nell'esercizio delle pubbliche funzioni, grazie alla presenza di quelle funzioni”<sup>18</sup>; ovvero considera illeciti dei Ministri quelli “compiuti a causa o in occasione delle attività ministeriali o in connessione con esse, nonché naturalmente i reati previsti per tutti coloro che esercitano funzioni o servizi pubblici: quelli, quindi, che non potrebbero essere perpetrati se non ricoprendo la carica di Ministro e che i cittadini come tali non sarebbero in grado di compiere”<sup>19</sup>. L'interpretazione ampia della disposizione costituzionale da parte di questi autori, peraltro, prescindendo dal riferimento necessario alle

<sup>10</sup> V. G. Di Raimo, op. cit., p. 1136.

<sup>11</sup> Come sottolinea G. Scarlato, op. ult. cit., p. 2, se se ne escludesse la ministerialità, “si verrebbe a prevaricare a tutto il retroterra storico dell'istituto, che reca precedenti in tal senso inequivocabili: a mero titolo d'esempio possiamo rammentare la *Chartre* francese del 14.6.1814 (modello costituzionale che influenzò notevolmente il nostro ordinamento Albertino), che all'art. 56 circoscriveva l'accusa parlamentare dei Ministri solo a «*faits de trahison ou de concussion*».

<sup>12</sup> Così G. Scarlato, op. ult. cit., p. 2.

<sup>13</sup> L'esempio è di G. Di Raimo, op. cit., p. 1136.

<sup>14</sup> Cfr., tra gli altri, G. Leone, *Lineamenti di diritto processuale penale*, Napoli, Jovene, 1956, p. 555.

<sup>15</sup> V. O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 1949, p. 117.

<sup>16</sup> L. Preti, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 49.

<sup>17</sup> Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1135.

<sup>18</sup> V. P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1991, p. 215.

<sup>19</sup> V. F. Pierandrei, op. cit., p. 1026. L'autore altrove definisce il reato ministeriale anche come quello commesso “dal Ministro in quanto tale, cioè traendo profitto dalla posizione occupata” (p. 1016).

nozioni penalistiche, risulta tanto indeterminata e generica da comportare un'individuazione piuttosto arbitraria del reato ministeriale<sup>20</sup>.

Altra dottrina, muovendo da quest'ultimo rilievo, offre una ricostruzione degli illeciti *ex art. 96, Cost.*, traendo i criteri distintivi fondamentali dalle norme codicistiche. A fronte della titolarità di pubbliche funzioni in capo al Ministro, sono da considerarsi ministeriali “i reati in cui la qualità soggettiva di pubblico ufficiale assume, secondo i casi, rilevanza costitutiva o modificativa della punibilità”. In questo senso, tra le disposizioni del codice penale, a parere del Di Raimo, quella di parte generale dell'art. 61 n. 9 c.p. – che prevede quale circostanza aggravante «l'aver commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione» – risulta idonea ad esprimere “unitariamente il riflesso della qualità soggettiva sulla struttura oggettiva dei diversi fatti che il legislatore descrive volta per volta nella loro varietà fenomenica”. La norma, pertanto, in quest'ottica assurge a “criterio che disegna il *genus* di tutte le condotte la cui punibilità è condizionata dalla qualità di pubblico ufficiale del soggetto agente”, così da consentire all'autore di definire reato ministeriale l'illecito del Ministro “compiuto con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti all'ufficio ricoperto”<sup>21</sup>.

Della tesi appena illustrata si è avversata, innanzitutto, l'improprietà di un procedimento ermeneutico che giunga all'esegesi della disposizione costituzionale dell'art. 96, Cost., muovendo da una norma primaria in materia di aggravanti penali<sup>22</sup>. In secondo luogo, si è obiettato come l'estensione della qualificazione di reato ministeriale a tutte le fattispecie criminali in cui il pubblico ufficiale è soggetto agente, comporti un'assimilazione troppo vaga tra la figura del Ministro e quella del pubblico funzionario, “il cui contrasto con la *ratio* della norma costituzionale è palmarmente ravvisabile”<sup>23</sup>. Pertanto, onde tenere in debito conto la peculiarità della figura di membro del Governo all'interno del sistema costituzionale, è stata prospettata una nozione di reato ministeriale come fattispecie integrata “dall'abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri specifici del Ministro”<sup>24</sup> – inclusiva anche di condotte delittuose commesse *a causa* dell'esercizio delle funzioni<sup>25</sup> –, facendo emergere,

<sup>20</sup> Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1135.

<sup>21</sup> Cfr. G. Di Raimo, op. cit., pagg. 1136-1138; adesivamente, G. Zagrebelsky, *Procedimento e giudizi d'accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 907.

<sup>22</sup> Cfr. L. Carlassare, op. cit., p. 269. L'autrice ritiene preferibile, piuttosto, muovere, anziché dall'art. 61 n. 9 c.p., “dalla ricostruzione del delitto di infedeltà caratterizzato da una condotta consistente nell'abuso di potere o nella violazione del dovere collegati all'ufficio”, in modo tale che, “individuata l'essenza comune di questi reati nella violazione del dovere di fedeltà”, si possa inquadrare il procedimento per i reati ministeriali in un'ottica di ripristino “del rapporto fiduciario tra governanti e governati”.

<sup>23</sup> V. G. Scarlato, op. ult. cit., p. 3. A detta di questo autore, l'ampiezza della formula così interpretata sarebbe tale da considerare ministeriale, per esempio, anche il reato *ex art. 361 c.p.* (omessa denuncia di reato da parte del pubblico ufficiale). In senso analogo, cfr. M. Angelini, op. cit., pp. 632 ss.

<sup>24</sup> V. la critica di L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri. Art. 96*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1994, p. 502 e 503 nt. 16 che sottolinea come restringendo la nozione di reato ministeriale alle sole funzioni specifiche si rischia di “espungere dalla categoria proprio i casi più gravi, pericolosi e significativi”.

<sup>25</sup> Ciò al fine di non escludere la ministerialità di fattispecie criminose (come il reato di corruzione impropria) integrate da un esercizio, sì, corretto di attribuzioni determinate ma, tuttavia, strettamente connesso con un fatto criminoso. Si è, pertanto, suggerito di contrapporre “a un certosino, ma pedantesco esegeticismo imbevuto di letteralità” [...] “un sensato sforzo di penetrazione dello spirito della norma nell'intento di coglierne l'autentica complessità morfologica, al di là del suo «sibillino» verbale”(v. G. Scarlato, op. ult. cit., pp. 3 e 4).

per questa via, “l'impronta politicamente più caratterizzante” dell'illecito, non riducibile ai soli canoni puramente penalistici<sup>26</sup>.

A fronte di quanto finora detto, risultano comprensibili le ragioni della dottrina appartenente al filone, per così dire, “politico”, che vede, appunto, nella politicità del delitto ministeriale il *quid pluris* che lo contraddistingue. In ciò risiederebbe, in questa prospettiva, la giustificazione della devoluzione della materia alla giurisdizione costituzionale, prima della riforma del 1989, e oggi della deroga all'*iter* processuale ordinario, nonché della valutazione autorizzatoria parlamentare.

Alcuni autori<sup>27</sup>, per questa via, considerano ministeriali i reati qualificabili come delitti politici dal punto di vista oggettivo e/o soggettivo ai sensi del comma terzo dell'art. 8 c.p.<sup>28</sup>, “tali da mettere in pericolo la costituzione stessa dello Stato”<sup>29</sup>. Altri ancora, onde restringere il campo, sostengono che il tratto distintivo delle fattispecie previste dall'art. 96, Cost. sia da rintracciarsi nella lesione di un bene politico o nella presenza di un movente politico del Ministro<sup>30</sup>. Vi è anche chi riconosce il reato ministeriale nella condotta delittuosa, commessa dal Ministro non come vertice gerarchico di un dicastero bensì quale organo di direzione politica dello Stato<sup>31</sup>, ovvero mediante “abuso del potere di formazione ed attuazione della politica generale”, pregiudizievole di interessi politici dello Stato<sup>32</sup>.

Le critiche mosse a tali approcci involgono, in primo luogo, la correttezza del riferimento normativo all'art. 8, comma 3, c.p. E' stato fatto notare, infatti, come “la sostanziale variabilità dei significati in relazione ai diversi contesti applicativi” privi l'interprete del “puntello di una sicura nozione codicistica”, rendendo difficoltoso rinvenire “una linea precisa di demarcazione tra reato comune e reato politico”<sup>33</sup>.

In secondo luogo, la distinzione dei reati ministeriali dai reati comuni, effettuata sulla base della lesione di un interesse politico, è stata considerata potenzialmente foriera di notevoli “inconvenienti, derivanti dall'assumere la nozione di reato politico in relazione a tutte le ipotesi previste dall'art. 8 c.p.”<sup>34</sup>. Peraltro, appare poco verosimile pensare che ogni qual volta un membro del Governo commette un reato agisca per un movente politico e non anche per un tornaconto personale<sup>35</sup>.

Non regge neppure la tesi del Riccio, che esclude la ministerialità per gli illeciti perpetrati nell'espletamento di funzioni amministrative del Ministro sulla base di un'interpretazione dell'art. 96, Cost., fondata sulla sua mera collocazione all'interno della

<sup>26</sup> Cfr. G. Scarlato, op. ult. cit., pp. 3 ss.

<sup>27</sup> Cfr. tra gli altri, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1967, p. 474; V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, I, Torino, Utet, 1950, p. 449; P. Virga, *I reati ministeriali*, in *Jus*, 1954, pp. 80 ss.; L. Sinagra, *Sul processo penale costituzionale*, Roma, Edizioni ricerche giuridiche, 1966, pp. 20 ss.

<sup>28</sup> La disposizione stabilisce che «è delitto politico ogni delitto, che offende gli interessi politici dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. E' altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici».

<sup>29</sup> V. P. Virga, op. cit., p. 83.

<sup>30</sup> Cfr. M. Gianturco, *I giudizi penali della Corte costituzionale*, Milano, 1965, p. 63.

<sup>31</sup> Cfr. S. Riccio, *Il processo penale avanti alla Corte costituzionale*, Napoli, 1955, p. 95.

<sup>32</sup> Cfr. C. Taormina, *Procedimenti e giudizi d'accusa*, Milano, 1978, p. 170.

<sup>33</sup> Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1142, che ripercorre le “tappe” interpretative di politica legislativa della disposizione citata a partire dalla sua entrata in vigore.

<sup>34</sup> Cfr. L. Carlassare, *Reato ministeriale*, cit., p. 271.

<sup>35</sup> In questo senso, L. Ciuffoli, *I reati ministeriali*, in *Giust. Pen.*, 1995, p. 307.

Carta costituzionale. La disposizione suddetta, poiché immediatamente successiva all'art. 95 – il quale prenderebbe in considerazione, a parere dell'autore, la responsabilità dei Ministri solo in quanto titolari di funzioni politiche di governo –, dovrebbe, perciò, intendersi nel senso di restringere la categoria dei reati ministeriali, ricomprendendovi le sole condotte commesse dal Ministro come organo di direzione politica dello Stato. In verità, il comma 2 dell'art. 95 ritiene responsabili i Ministri, oltre che «collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri», anche «individualmente degli atti dei loro dicasteri», con ciò rendendo palese l'insostenibilità dell'assunto<sup>36</sup>.

Il Pizzorusso, tuttavia, sostiene che la responsabilità penale ministeriale *ex art.* 96 vada distinta sia da quella scaturente dal dettato dell'art. 95, Cost., che, a suo parere, è da considerarsi di tipo politico, sia da quella giuridico-penale ordinaria. Questa ulteriore forma di responsabilità di “tipo intermedio” si atteggia, dunque, come una sorta di “semi-immunità”, la cui ragion d'essere risiede nell’“interesse della collettività a che l'azione del governo si svolga senza intralci indebiti o quanto meno non indispensabili”. Ciò, a detta dell'autore, giustifica(va) la deroga all'ordinaria giurisdizione mediante la considerazione del “movente tendente alla tutela di un interesse generale”, in cui si manifesta la particolare “coloritura politica” del reato ministeriale, la cui valutazione è da compiersi sulla base di “un giudizio, necessariamente politico, circa la rilevanza sociale dell'interesse in questione, mediante la sua comparazione con tutti gli altri interessi che risultano con esso contrastanti, oppure che si presentano a pari titolo meritevoli di tutela”<sup>37</sup>.

Al superamento delle ambiguità, relative alla definizione di interesse collettivo<sup>38</sup> quale criterio determinante la ministerialità, è orientata la tesi della Carlassare. Costei offre una nozione circoscritta dei delitti funzionali dei Ministri, tale da sottrarsi “il più possibile alle incertezze, alle ambiguità e alle utilizzazioni distorte, prospettando il reato ministeriale come quello in cui il comportamento è determinato da un fine, da un interesse pubblico collegato alla funzione”. Quest'ultima, peraltro, deve essere tale da costituire “lo scopo, la ragione, la spinta al compimento dell'atto” delittuoso. Solo grazie alla sussistenza di un rapporto di stretta correlazione tra l'illecito, la funzione ministeriale e l'interesse perseguito, infatti, sarebbe possibile “rendere più oggettivo e meno manovrabile il movente” del fine pubblico, di modo che l'esonero di responsabilità non sia più tale da apparire come “un odioso privilegio, in quanto chiaramente finalizzat[o] alla tutela della funzione”<sup>39</sup>.

Con tali argomentazioni l'autrice si riproponeva, prima della revisione costituzionale, di individuare la ragione alla base dell'intervento parlamentare in funzione d'accusa, considerando la sussistenza dell'interesse pubblico quale causa di giustificazione dello stato

<sup>36</sup> Cfr. G. Scarlato, *op. ult. cit.*, p. 6; F. Chiarotti, *op. cit.*, p. 900; F. Pierandrei, *op. cit.*, p. 1027; G. Di Raimo, *op. cit.*, p. 1143. Quest'ultimo autore sottolinea anche che sarebbe “sufficiente rammentare, del resto, la stessa enucleazione di una categoria intermedia di atti definiti di «alta amministrazione» [...], che la maggior parte della dottrina considera atti di governo”, per smentire la tesi in esame.

<sup>37</sup> Cfr. A. Pizzorusso, *op. cit.*, pp. 1716 ss.

<sup>38</sup> Come lo stesso Pizzorusso sottolinea, “i casi che possono concretamente risultare compresi in questa categoria sono evidentemente molto diversi tra loro” e non “tutti meritevoli di tutela, giacché in taluni casi essi presentano i caratteri che li avvicinano agli interessi pubblici, in altri particolarità che li rendono simili agli interessi individuali di tipo egoistico” (cfr. A. Pizzorusso, *op. cit.*, pp. 1724-1725).

<sup>39</sup> Cfr. L. Carlassare, *op. ult. cit.*, pp. 272 ss.

di necessità *ex art. 54 c.p.*<sup>40</sup> Successivamente alla entrata in vigore della L. cost. n. 1 del 1989, invece, ravvisava nelle scriminanti previste dall'art. 9, comma 3<sup>41</sup> ulteriori elementi a sostegno del suo approccio restrittivo, dovendosi considerare ministeriali unicamente i reati per i quali la Camera competente avesse ritenuto sussistenti i criteri enunciati dalla disposizione appena citata<sup>42</sup>.

Alle tesi del Pizzorusso e della Carlassare si è obiettato che, anche tralasciando le difficoltà di accertare la natura del fine politico senza l'espletamento di un'istruttoria approfondita<sup>43</sup>, individuare l'interesse pubblico perseguito nella commissione dell'illecito quale criterio qualificante i reati ministeriali comporterebbe l'esclusione da questa categoria dei delitti di corruzione e concussione, nei quali il fine collegato alla funzione non sarebbe certo ravvisabile<sup>44</sup>. Per quanto riguarda i pochi residuali reati ministeriali<sup>45</sup>, peraltro, bisognerebbe ammetterne la non perseguibilità, dal momento che, ove fossero riconosciuti tali, sarebbero automaticamente giustificati<sup>46</sup>.

Ritiene di sottrarsi a tale ultimo rilievo la recente dottrina, che considera ministeriali non soltanto i reati commessi per la tutela di interessi prioritari bensì anche i delitti perpetrati in violazione degli stessi interessi, che esonerano dalla responsabilità penale il Ministro che li abbia perseguiti positivamente, quasi che le esimenti di cui all'art. 9, terzo comma della L. cost. n. 1 del 1989 costituiscano una sorta di moderna ragion di Stato. Pertanto, in ciò risiederebbe la *ratio* della scelta del Legislatore di “conservare una residua «specialità» – altrimenti ingiustificabile – agli illeciti ministeriali” e, conseguentemente, il c.d. Tribunale dei Ministri sarebbe competente a conoscere unicamente di “quei reati in cui appare fondato e/o verosimilmente tale il problema del bilanciamento tra la condotta ministeriale ed i prioritari interessi pubblici perseguiti e/o, al tempo stesso, violati dal Ministro”<sup>47</sup>.

Non è mancato, tuttavia, chi ha riscontrato una “discrasia” tra i risultati interpretativi dell'indirizzo “politico” e l'avvenuta «depoliticizzazione» del procedimento penale contro i

<sup>40</sup> Cfr., ancora una volta, L. Carlassare, op. ult. cit., p. 283.

<sup>41</sup> L'art. 9, comma 3 della L. cost. n. 1 del 1989 prevede che la Camera competente possa, “a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo”.

<sup>42</sup> Cfr. L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., p. 501; In senso concorde, v. E. Furno, op. cit., p. 220, il quale sostiene che “se l'azione penale è paralizzata dalla presenza di «un interesse costituzionalmente rilevante» e/o di un «preminente interesse pubblico», vuol dire che tali interessi sono stati ritenuti prioritari e prevalenti rispetto all'esercizio della giurisdizione e la qualifica di ministeriale spetta, quindi, esclusivamente a quei reati, per i quali si possa fondamentalmente opporre il perseguimento di tali interessi”.

<sup>43</sup> Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1145, che sottolinea come “l'esistenza del fine politico [...] è cosa che può apparire immediatamente o restare a lungo latente o ricevere apprezzamenti contrastanti, con il risultato che la fisionomia del reato e, insieme, la competenza del giudice scaturiscono stabilmente solo dalla sentenza definitiva”; in senso analogo, R. Moretti, *La Corte costituzionale. La disciplina del procedimento nei giudizi sulle accuse. Art. 137*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1994, pp. 620 ss.

<sup>44</sup> In questo senso, L. Ciuffoli, op. cit., p. 311; A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 41.

<sup>45</sup> Cfr. G. Di Raimo, op. cit., p. 1144, che rileva come, poiché ad opera della causa di giustificazione verrebbe esclusa la stessa antiggiuridicità del fatto, “reati ministeriali sarebbero, a rigore, solo quelli non giustificati dal Parlamento (un gruppo sparuto e in pratica pressoché inesistente)”.

<sup>46</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, op. ult. cit., p. 909; M. Angelini, op. cit., p. 626, che afferma come “più che un reato ministeriale, viene individuato invece l'esatto contrario, e cioè l'assenza di simili reati”.

<sup>47</sup> V. E. Furno, op. cit., pp. 231 ss.; In senso analogo, C. Murgia, *La giustizia politica in Italia e Francia*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 143 ss.

Ministri, che ha privato i reati ministeriali “della connotazione politica che essi presupponevano nel vigore del vecchio rito e attraverso cui si distinguevano dagli illeciti puramente funzionali dei Ministri”<sup>48</sup>. La responsabilità ministeriale fondata dall’art. 96, Cost. come formulato *ante* riforma, in altre parole, sarebbe stata “autonoma”, nonché “tipica” e “ulteriore”, rispetto a quella risultante dal combinato disposto degli artt. 28 (che sancisce il principio di responsabilità di tutta la pubblica amministrazione) e 95, Cost. (che prevede specificamente la responsabilità giuridica ministeriale)<sup>49</sup>.

La sussistenza di una “coloritura politica” peculiare dei reati ministeriali non può più sostenersi in seguito alla revisione costituzionale. La L. cost. n. 1 del 1989, infatti, devolvendo la cognizione dei crimini commessi dai Ministri alla magistratura ordinaria, ha determinato “una depoliticizzazione dello stesso reato ministeriale, così da adeguare la definizione costituzionale degli illeciti penali dei Ministri alla natura che tali reati erano venuti ad acquisire nella prassi”<sup>50</sup>. La devoluzione alla magistratura ordinaria, allo scopo di equiparare il regime processuale dei Ministri a quello dei comuni cittadini, ha necessariamente comportato la riconduzione dei reati ministeriali alle fattispecie penali comuni. Tale attribuzione, tuttavia, è stata bilanciata – onde porre al riparo l’organo governativo da strumentalizzazioni politiche – attraverso il mantenimento della fase autorizzatoria parlamentare, finalizzata all’accertamento della sussistenza dei parametri previsti dall’art. 9, comma 3, L. cost. n. 1 del 1989, la cui valutazione esorbita dall’apprezzamento del giudice ordinario in ragione della sua politicità intrinseca<sup>51</sup>.

A fronte di quanto detto, attualmente appare possibile condividere le conclusioni di quella recente dottrina, la quale ritiene che “il concetto di reato ministeriale sia ormai tanto esteso da comprendere [...] qualsiasi violazione del diritto penale rispetto alla quale la presenza della funzione ministeriale ha svolto un ruolo determinante”<sup>52</sup>. E’, pertanto, il nesso connettivo tra l’esercizio delle funzioni e la condotta delittuosa il criterio dirimente<sup>53</sup>, ritenuto tale anche dalla giurisprudenza di legittimità.

La Corte di Cassazione, infatti – originariamente orientata ad una lettura della locuzione «commessi nell’esercizio delle loro funzioni» nel senso di ritenere ministeriale il delitto “commesso nell’ambito di atti e provvedimenti posti in essere nell’espletamento dei compiti attribuiti dalla legge al Ministro”<sup>54</sup> –, ha recentemente ritenuto necessaria alla ricostruzione della nozione di reato ministeriale la sussistenza di “un rapporto di oggettiva connessione” tra la condotta e l’attività funzionale, escludendo una sua ulteriore

<sup>48</sup> Cfr. A. Ciancio, *Commento all’art. 96 della Costituzione italiana*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, p. 1869.

<sup>49</sup> In questo senso, A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, pp. 63 ss.

<sup>50</sup> V. A. Ciancio, op. ult. cit., pp. 139-140.

<sup>51</sup> Cfr. P. Dell’anno, op. cit., pp. 38 ss. L’autore mette però in guardia sulla, a suo dire, paradossale attribuzione al pubblico ministero della delibazione iniziale sulla ministerialità del reato ai sensi dell’art. 6, L. cost. 1/1989 (p. 39).

<sup>52</sup> Cfr. A. Ciancio, *Commento all’art. 96*, cit., p. 1871.

<sup>53</sup> In questo senso, P. Dell’anno, op. cit., p. 52. L’autore, onde offrire un fondamento normativo alla correlazione tra reato ed esercizio delle funzioni, ritiene utile il riferimento all’art. 12, lettera c) c.p.p., operando una “specificata evocazione dell’istituto della connessione, sia pure [...] nei limiti della necessità di un riferimento, non già ai rapporti tra fattispecie di reato, ma a quelli tra una di queste e l’esercizio delle funzioni ministeriali”.

<sup>54</sup> V. Cass. Pen., IV sez., 6 agosto 1992, n. 3025.

qualificazione quale abuso dei poteri o violazione dei doveri<sup>55</sup>. Nell’ottica del giudice di legittimità, pertanto, la qualifica della ministerialità sarà da attribuirsi a “tutte quelle ipotesi di reato nelle quali la condotta incriminata richiede un rapporto di condizionalità strumentale con l’esercizio di determinate funzioni”<sup>56</sup>. All’opposto, i Ministri saranno sottoposti al rito ordinario per tutti gli illeciti da loro commessi da privati cittadini, nonché compiuti in circostanze di semplice contestualità cronologica con l’ufficio<sup>57</sup>.

## 2. Cenni sulla procedura di attivazione della responsabilità penale dei membri del Governo ante riforma. Le ragioni della revisione.

Gli aspetti sostanziali inerenti alla determinazione della nozione di reato ministeriale, di cui si è discusso nel precedente paragrafo, non possono essere disgiunti dagli aspetti processuali al fine di affrontare compiutamente la tematica oggetto d’esame. E’ facilmente intuibile, infatti, la rilevanza delle reciproche influenze tra i due piani, come è dimostrato dal sopra illustrato dibattito dottrinale, orientato – sia prima sia dopo la promulgazione della L. cost. n. 1 del 1989 – oltre che ad accertare i caratteri distintivi del reato ministeriale, a ricercare la ragione giustificatrice del suo trattamento giuridico differenziato.

La comprensione della portata delle innovazioni introdotte dalla revisione costituzionale del 1989, peraltro, non può prescindere dall’analisi – pur breve e nei suoi tratti più significativi<sup>58</sup> – della normativa previgente sia costituzionale sia, soprattutto, attuativa. Ciò in quanto le esigenze di riforma si sono manifestate in conseguenza delle disfunzioni cagionate, per un verso, da una legislazione notoriamente incostituzionale e tecnicamente difettosa, per un altro, da una prassi innegabilmente distorsiva<sup>59</sup>.

Prima di procedere oltre, tuttavia, è interessante premettere che l’inadeguatezza del procedimento di messa in stato d’accusa vigente fino al 1989 pare sia conseguente alla disarmonica scelta di calare l’istituto dell’*impeachment*, che ha le sue origini in sistemi dualistici improntati alla contrapposizione netta tra potere Legislativo e potere Esecutivo monarchico, in un sistema parlamentare, e come tale imperniato sul rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento (nel concreto, tra Governo e maggioranza parlamentare)<sup>60</sup>. Il recepimento di “un momento di *Common Law* in un sistema giuridico continentale”<sup>61</sup>, ha comportato un

<sup>55</sup> Cfr. G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 4196.

<sup>56</sup> V. Cass., SS. UU., 20 luglio 1994, cit.

<sup>57</sup> Cfr. Cass., SS. UU., 20 luglio 1994, cit.; Cass., SS. UU., 27 settembre 1995, (ric. Mannino).

<sup>58</sup> Per alcuni commenti più specifici, v. R. Moretti, *La Corte costituzionale*, cit., pp. 561 ss.; G. Zagrebelsky, op. cit., pp. 916 ss.

<sup>59</sup> Cfr., tra gli altri, C. Mortati, op. cit., pp. 1465 ss.; P. Barile, *La messa in stato d’accusa dei Ministri*, in *Montecitorio*, 1966, pp. 4 ss.; G. Zagrebelsky, op. cit., pp. 921 ss.; A. D’andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi d’accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. Cost.*, 1990, pp. 151 ss.; L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 423 ss.; Id., *Reato ministeriale*, cit., pp. 277 ss.; A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., pp. 149 ss.; E. Furno, op. cit., pp. 96 ss.

<sup>60</sup> Cfr. P. G. Grasso, *La Commissione inquirente nel procedimento di accusa parlamentare per i reati commessi dai Ministri. Profili di diritto costituzionale*, in *Giust. Pen.*, 1978, I, p. 406. L’autore riferisce che, “introdotta nella prassi dei Governi parlamentari la possibilità di licenziare i Ministri invisibili alla Camera dei Deputati con una semplice votazione contraria, a molti apparve superfluo, esagerato e fin nocivo intentare, a quel fine, processi di ordine penale costituzionale”.

<sup>61</sup> V. G. Lombardi, *Note in tema di giustizia penale costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1979, p. 31.

inevitabile stravolgimento della *ratio* dell'accusa parlamentare<sup>62</sup> pensata dal Costituente. Questa, infatti, perdendo la sua originaria "valenza aggressiva", ha progressivamente assunto "un'impropria funzione difensiva", cosicché da strumento di attivazione della responsabilità penale ministeriale è divenuta un privilegio personale di sostanziale immunità<sup>63</sup>.

Il riscontro di tale ultima affermazione richiede la previa enucleazione delle criticità della disciplina abrogata; questa, peraltro, ben prima del 1989 è stata novellata più volte nel corso degli anni.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana era previsto che il Parlamento in seduta comune avesse il potere di mettere in stato d'accusa il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 96, Cost.). Il giudizio sull'accusa e l'irrogazione delle sanzioni<sup>64</sup> spettava alla Corte costituzionale nella sua composizione allargata (artt. 134 e 135 Cost.). Il procedimento, come si nota, era originariamente modellato in maniera identica a quello previsto per il perseguimento dei reati del Capo dello Stato.

La deliberazione parlamentare sulla messa in stato d'accusa avveniva sulla base della relazione della Commissione bicamerale c.d. "inquirente". La costituzione di tale organo era normata dall'art. 12, comma 1 della L. cost. n. 1 del 1953<sup>65</sup> (fonte superprimaria, quindi), il quale stabiliva che il Collegio inquirente fosse composto da dieci Deputati e dieci Senatori, eletti con votazione a maggioranza dalle rispettive Camere<sup>66</sup>.

Il funzionamento della Commissione, invece, era originariamente disciplinato dalla L. n. 20 del 1962 e dal Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa del 1961. E' proprio su tale normazione attuativa sub-costituzionale che si appuntavano le accennate questioni di legittimità costituzionale, in quanto costitutiva di "un sistema logicamente coerente, rigorosamente rivolto a realizzare un unico obiettivo: rendere quanto più possibile

<sup>62</sup> Come già si verificò nel periodo statutario a causa della progressiva evoluzione in chiave parlamentare del sistema. Per ragioni analoghe l'istituto dell'*impeachment* cadde in disuetudine nell'ordinamento inglese. Significative, al riguardo, le notazioni di P. G. Grasso, op. cit., pag. 407, il quale rileva come "venuti a cadere gli storici conflitti tra Parlamento ed Esecutivo regio, una volta stabilita la dipendenza politica dei Governi dal voto di fiducia delle Assemblee, le procedure derivate dall'*impeachment* avessero perduto il loro significato teorico, oltreché importanza pratica".

<sup>63</sup> Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 423 ss. e, in particolare, pag. 430. L'autrice osserva che inevitabilmente "la maggioranza di cui il Governo è espressione sente come attacco a sé medesima l'attacco al Ministro della propria parte politica e si schiera, di conseguenza, al suo fianco". In senso analogo, P. G. Grasso, op. cit., p. 407, il quale sottolinea che, nei sistemi parlamentari, "i legami di favore tra ministeri e maggioranze parlamentari erano adatti a promuovere applicazioni delle procedure di accusa per fini ben diversi a confronto dei periodi anteriori, con una trasmutazione radicale della stessa ragione istituzionale: da prerogativa del Parlamento preordinata a colpire i Ministri del Re e ad impedire loro di avvalersi della forza dello Stato per sottrarsi alle proprie responsabilità, a prerogative o financo «privilegio» del Governo".

<sup>64</sup> Il secondo comma dell'art. 15 della L. cost. n. 1 del 1953 (abrogato dalla L. cost. n. 1 del 1989) rinviava alla legislazione penale comune per la determinazione delle sanzioni applicabili, consentendo alla Corte costituzionale di «aumentare la pena fino a un terzo anche oltre la misura stabilita, in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato» e di «infliggere, altresì, le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto».

<sup>65</sup> Il combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 12 prevedevano che il voto del Presidente della Commissione, eletto dal collegio stesso, avesse valore prevalente in caso di parità.

<sup>66</sup> L'elezione dei commissari aveva luogo ad ogni inizio di legislatura mediante votazioni simultanee e a scrutinio segreto da parte di ciascuna Camera separatamente. La ripartizione dei seggi avveniva in modo tale da rispecchiare il più possibile la proporzione dei gruppi parlamentari (art. 6, Reg. parl. 1961). Le norme regolamentari sul divieto di dimissioni e astensioni, e quelle sulla designazione dei supplenti, erano orientate al mantenimento della proporzione tra le forze politiche, così come emersa dall'elezione dei commissari. Ciò ha portato a considerare che la disciplina complessiva sulla composizione dell'organo avesse come obiettivo quello di "mantenere i commissari vincolati alle direttive delle parti politiche ed a renderli quasi voci delle stesse parti" (V. P. G. Grasso, op. cit., p. 422).

difficoltosa la procedura accusatoria in modo che un'eventuale denuncia contro un Ministro non riuscisse mai – o solo in casi davvero eccezionalissimi – ad arrivare al giudizio della Corte Costituzionale<sup>67</sup>.

Ai sensi dell'art. 12 succitato il ruolo del Collegio inquirente risultava avere carattere referente nei confronti del Parlamento. A quest'organo “ordinario e permanente”, cioè, avrebbero dovuto essere demandate funzioni preparatorie, serventi alla delibera del Parlamento in seduta comune sulla messa in stato d'accusa e non decisorie come, invece, stabilivano le disposizioni attuative<sup>68</sup>.

La Commissione, infatti, analogamente a quanto tutt'ora previsto in tema di procedimento di attivazione della responsabilità del Presidente della Repubblica, una volta ricevuta la *notitia criminis* – necessariamente qualificata, secondo norma di legge<sup>69</sup> –, esclusa la proposizione della messa in stato d'accusa, aveva tre alternative.

Il Collegio inquirente avrebbe potuto dichiararsi incompetente, se avesse ritenuto che il fatto di reato non rientrava tra quelli previsti dall'art. 96, Cost.<sup>70</sup>. Qualora, invece, nel corso della fase delle indagini sommarie<sup>71</sup>, fosse emersa la manifesta infondatezza della notizia di reato, avrebbe potuto disporre con ordinanza l'archiviazione del procedimento<sup>72</sup>. Nell'eventualità di mancata archiviazione, infine, chiusa l'inchiesta, la Commissione aveva la possibilità di dichiarare il non luogo a procedere, nel caso non avesse ravvisato di dover proporre la messa in stato d'accusa al Parlamento in seduta comune<sup>73</sup>.

La dichiarazione di incompetenza era inoppugnabile anche se approvata a maggioranza semplice e comportava solo un obbligo di trasmissione della relativa ordinanza ai Presidenti

<sup>67</sup> Così L. Carlassare, op. ult. cit., p. 435.

<sup>68</sup> Cfr. P. G. Grasso, op. cit., pp. 411 e 412, che rilevava come tali caratteri fossero “qualcosa di singolare se non proprio di unico, e non [trovassero] riscontro nell'osservazione storico-comparata”, dal momento che solitamente “la discussione plenaria sull'accusa stessa è preparata da un'apposita commissione, senza mai divenire istituzione permanente, ed è investita solo di compiti di ricognizione e deliberazione preliminare”.

<sup>69</sup> Artt. 2, L. n. 20 del 1962 e 13, Reg. parl. del 1961. Con la sent. n. 13 del 1975 la Corte costituzionale ha poi considerato rientrante tra i poteri della Commissione il promovimento d'ufficio del procedimento d'accusa. L'originaria previsione legislativa, tuttavia, contribuiva a rendere farraginoso l'inizio dell'*iter* parlamentare. Nei lavori preparatori la disposizione era motivata sulla base dell'esigenza di tutelare “l'indipendenza degli organi costituzionali”, evitando che il Collegio si trasformasse in “un organo inquisitorio permanente” (cfr. *Relazione della I Commissione, Camera dei Deputati*, III legislatura, doc. n. 3173-A, pag. 13). Sul punto, cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pag. 437, la quale sostiene che, in realtà, si era “voluto evitare il rischio derivante dal [...] possibile zelo [della Commissione]: essa stessa non avrebbe quindi dovuto attivarsi se non provocata, né cercar di sapere, ma subito intervenire qualora altri organi, anche indirettamente, indagassero per mettere in moto i meccanismi difensivi predisposti” dalle disposizioni degli artt. 13 e 16, L. n. 20 del 1962, le quali consentivano rispettivamente di richiedere gli atti all'autorità procedente e di riunire i procedimenti per reati connessi. Cfr. anche P. G. Grasso, op. cit., pagg. 416 e 417; A. Ciancio, op. ult. cit., pag. 159.

<sup>70</sup> Art. 14, L. n. 20 del 1962.

<sup>71</sup> I lavori della Commissione constavano di due fasi: quella delle indagini sommarie, che poteva concludersi con l'archiviazione, e quella dell'inchiesta (art. 19, Reg. parl. del 1961), che si apriva in caso di non manifesta infondatezza della notizia di reato. La prassi era quella di una notevole dilatazione (illegale, dato che la manifesta infondatezza è tale se risulta *ictu oculi*) dei tempi della fase delle indagini sommarie. Veniva meno, in tal modo, la differenza tra le due fasi, che stava nell'utilizzabilità solo nella fase d'inchiesta dei poteri d'indagine, coercitivi e cautelari previsti dagli artt. 3, 4 e 8 della L. n. 20 del 1962. Ciò era motivato sulla base della necessità di doversi acquisire le prove di colpevolezza prima dell'apertura dell'inchiesta, con un'inversione dei termini logici. I lunghissimi tempi di indagine sommaria potevano poi chiudersi con la dichiarazione di archiviazione, che costituiva “strumento efficacissimo di insabbiamento”. Questi rilievi sono di L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 439 e 440 ntt. 13 e 15. V., *contra*, P. Costanzo, *Brevi note sulla procedura parlamentare d'accusa*, in *Rass. parl.*, 1975, pp. 438 ss., che riteneva esercitabili i poteri *ex* artt. 3, 4, 8, L. n.20/1962 anche nella fase di indagini sommarie.

<sup>72</sup> Art. 17, Reg. parl. del 1961.

<sup>73</sup> Art. 20, Reg. parl. del 1961.

delle Camere per la comunicazione alle Assemblee<sup>74</sup>. Nelle altre due ipotesi, invece, la decisione del Collegio inquirente era definitiva, qualora si fosse raggiunto il *quorum* dei quattro quinti dei componenti la Commissione in caso di archiviazione, e dei tre quinti in caso di non luogo a procedere. Solo nell'eventualità di deliberare con maggioranze inferiori, peraltro, la Commissione era tenuta alla presentazione della Relazione conclusiva: "il caso era definitivamente chiuso senza che al Parlamento fosse concesso se non di decidere, almeno di sapere"<sup>75</sup>.

Nel caso di mancato raggiungimento delle maggioranze qualificate prescritte – quando, invece, stando al tenore dell'art. 12, L. cost. n. 1 del 1953, la presentazione della relazione conclusiva avrebbe dovuto avvenire in qualunque caso –, all'organo inquirente era fatto obbligo di trasmettere la relazione all'Assemblea plenaria. Quest'ultima, a maggioranza assoluta, poteva richiedere la revoca dell'archiviazione o la rimessione al Parlamento in seduta comune della deliberazione di non doversi procedere, entro cinque giorni dal ricevimento della relazione della Commissione<sup>76</sup>. La previsione di una maggioranza qualificata siffatta non consentiva certo una facile opposizione del Parlamento riunito contro le decisioni della Commissione.

La richiesta di rimessione al Parlamento della deliberazione di non doversi procedere, tra l'altro, doveva contenere un ordine del giorno con l'indicazione degli addebiti e le prove a fondamento dell'accusa. Gli unici elementi utili al Parlamento per fondare la messa in stato d'accusa erano, però, quelli contenuti nella Relazione del Collegio inquirente<sup>77</sup>. Questa riportava, sì, «l'indicazione delle prove raccolte, l'esposizione dei motivi di fatto e di diritto della deliberazione, le conclusioni», ma orientate al proscioglimento<sup>78</sup> e, perciò, scarsamente utili allo scopo<sup>79</sup>.

Una totale segretezza, presidiata da sanzioni penali contro i trasgressori, inoltre, informava i lavori della Commissione<sup>80</sup> in palese violazione del principio di pubblicità delle sedute parlamentari, salvo deliberazione apposita (art. 64, comma 2, Cost.)<sup>81</sup>. L'accesso agli atti e ai documenti, peraltro, non era concesso neppure ai membri del Parlamento non

<sup>74</sup> Art. 16, Reg. parl. del 1961.

<sup>75</sup> Così L. Carlassare, op. ult. cit., p. 440.

<sup>76</sup> Artt. 18 e 22, Reg. parl. Del 1962. Cfr. C. Rossano, *Il procedimento di accusa e la fase innanzi al Parlamento in seduta comune*, in *Giust. Pen.*, I, 1975, pag. 335, il quale sostiene che la previsione della maggioranza assoluta in questo passaggio procedurale contravvenisse al principio di tassatività delle sedute del Parlamento riunito nonché, favorendosi numericamente la Camera dei deputati, al principio del bicameralismo.

<sup>77</sup> Ciò a causa della segretezza degli atti della Commissione (ex art. 7, L. n. 20/1962). Sul punto, v. *infra*.

<sup>78</sup> Art. 22, comma 2, Reg. parl. del 1961. Cfr. i rilievi di L. Carlassare, op. ult. cit., pag. 441, che rileva come emergesse "tutta l'assurdità e l'incongruenza di quella normativa: trattandosi di una delibera di non luogo a procedere, ovviamente i fatti a carico e gli elementi probatori venivano presentati nella Relazione in un'ottica assolutoria e minimizzante, non adatta di certo a costituire la base per una proposta di segno contrario".

<sup>79</sup> Come conferma la vicenda della tentata messa in stato d'accusa dell'ex Ministro delle Finanze Trabucchi (1965). Sul punto, v. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 441 e nt. 16.

<sup>80</sup> Art. 7, L. n. 20 del 1962. V. A. Pizzorusso, op. cit., pag. 1727, il quale considera incostituzionale l'art. 7 citato, sottolineando anche il necessario controllo democratico sull'attività parlamentare, esercitabile solo mediante la pubblicità dei suoi lavori.

<sup>81</sup> Cfr. P. G. Grasso, op. cit., pag. 424.

commissari. Conseguenza di ciò è stato che moltissimi provvedimenti di archiviazione della Commissione sono caduti nell'oblio più completo<sup>82</sup>.

Solo nel 1976 l'art. 1 della L. n. 65 modificava l'art. 7, L. n. 20 del 1962, stabilendo che fosse sempre pubblica la seduta conclusiva dei lavori della Commissione (ossia quella in cui il Collegio deliberava sull'archiviazione, sull'incompetenza, sul non doversi procedere oppure sulla messa in stato d'accusa). In questa seduta era anche ammessa la presenza dell'inquisito<sup>83</sup>. La novella consentiva, inoltre, alla Commissione di deliberare «di volta in volta, quali sedute, o parti di esse, [potessero] essere tenute pubblicamente» e di provvedere alla pubblicità degli atti secondo le norme regolamentari.

Ancor più madornale, tuttavia, era l'incostituzionalità della fase finale della deliberazione del Parlamento in seduta comune sulla messa in stato d'accusa, per la quale era richiesta la maggioranza assoluta dei voti<sup>84</sup>. Era prescritto, infatti, che la votazione dovesse avvenire «a norma dell'art. 90», così violandosi il combinato disposto dell'art. 64, comma 3, Cost. (che sancisce il principio della maggioranza semplice, salvo diversa prescrizione costituzionale esplicita) e del vecchio testo dell'art. 96, Cost. (che, a differenza dell'art. 90, taceva sulla necessità di una maggioranza qualificata). L'intenzione di ostacolare l'instaurazione della fase di giudizio era palese<sup>85</sup>, poiché bastava il semplice assenteismo per bloccare il procedimento. Peraltro, va sottolineato che nel caso di richiesta di revoca dell'archiviazione o del non luogo a procedere, «il regolamento camerale [statuiva] una sorta di duplicato di decisione parlamentare»<sup>86</sup>.

E' evidente come il ruolo incostituzionalmente attribuito alla Commissione inquirente, esercitato secondo criteri più politici che di diritto obiettivo<sup>87</sup>, si sostanziasse di un vero e proprio potere decisionale definitivo, tale da comportare una percettibile esautorazione del

<sup>82</sup> Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pag. 439. L'autrice enumera anche i casi di archiviazione di cui si ha avuto notizia dopo la novella del 1976.

<sup>83</sup> Sul trattamento processuale degli imputati "laici", v. P. G. Grasso, op. cit., pag. 424, il quale rileva come permanesse una profonda diversità tra la condizione dei correi non ricoprenti cariche istituzionali e dei Ministri, poiché «a questi [era] sempre dato giovare della protezione del partito politico cui appartengono e, perciò, di essere sostenuti dai commissari designati dallo stesso partito. Tale protezione, invece, [non era] offerta agli imputati di concorso nei reati ministeriali, i quali [potevano] anche essere estranei a rapporti di partito».

<sup>84</sup> Artt. 17, L. n. 20 del 1962 e 27, Reg. parl. del 1961. A ciò si dovette il fallimento della messa in stato d'accusa dell'ex Ministro Trabucchi, nonostante nella votazione del 20 luglio 1965 si fosse superata la maggioranza semplice dei voti favorevoli all'instaurazione del giudizio costituzionale (461 voti a favore a fronte di 440 voti contrari, ma la maggioranza assoluta richiedeva 476 voti). La maggioranza necessaria fu raggiunta solo nel 1977 sulla messa in stato d'accusa dei Ministri Tanassi e Gui, coinvolti nello scandalo *Lockheed*, probabilmente per l'attenzione dell'opinione pubblica sul caso. Su entrambe le vicende si rimanda a L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 442 ss. e Id., *Reato ministeriale*, cit., pp. 279 ss.

<sup>85</sup> In questo senso, tra gli altri, A. D'andrea, op. cit., pp. 153 e 155; L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri*, cit., p. 442; P. G. Grasso, op. cit., p. 423; C. Rossano, op. cit., p. 336; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 154.

<sup>86</sup> Così P. G. Grasso, op. cit., p. 423.

<sup>87</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, op. cit., p. 917. Per osservazioni critiche sull'asserito carattere giurisdizionale materiale della Commissione inquirente, v. P. G. Grasso, op. cit., pp. 423 ss. L'autore sostiene la matrice politica del Collegio e ne sottolinea anche la natura di potere a rilevanza "esterna". In senso analogo, v. A. D'andrea, op. cit., p. 153, che rileva come «il rigore e l'obiettività necessari per valutare fatti aventi una comune rilevanza penale e riguardanti persone che nel commetterli si trovano in una posizione di indubbio privilegio istituzionale non apparivano sufficientemente assicurati in considerazione della deprecabile logica politica che inevitabilmente finiva per ispirare gli orientamenti della Commissione, in primo luogo, e poi dello stesso Parlamento».

Parlamento, vero e unico titolare del potere d'accusa, secondo quanto sancito dall'art. 96, Cost.<sup>88</sup>

Queste ed altre incostituzionalità<sup>89</sup> inficiavano le norme della L. n. 20 del 1962 e il Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa del 1961.

Con la sentenza n. 16 del 1978 la Corte costituzionale dichiarò ammissibile la richiesta di *referendum* abrogativo dei primi sedici articoli della L. n. 20 del 1962, promossa dal partito radicale proprio mentre era in corso di svolgimento il «processo *Lockheed*», unica occasione in cui si arrivò alla fase del giudizio costituzionale per reati ministeriali<sup>90</sup>. Con l'intento di scongiurare la consultazione referendaria, fu varata la L. n. 170 del 1978, parzialmente abrogativa della L. n. 20<sup>91</sup>, inaugurandosi così «la progressiva «demolizione» della fase parlamentare»<sup>92</sup>. Nel 1979 da Camera e Senato fu modificata anche la normativa regolamentare per il procedimento d'accusa.

Le novità più rilevanti, introdotte dalla novella legislativa del 1978 e dal Regolamento parlamentare del 1979, erano individuabili nella parificazione dei poteri istruttori della Commissione inquirente a quelli delle Commissioni d'inchiesta<sup>93</sup>; nella modifica del *quorum* necessario per la richiesta parlamentare di rimessione dell'esame alle Camere, in caso di archiviazione deliberata in Commissione con maggioranza inferiore ai quattro quinti dei voti (non più la maggioranza assoluta, ma un terzo dei membri del Parlamento)<sup>94</sup>; nell'abolizione del potere del Collegio inquirente di dichiarare il non luogo a procedere<sup>95</sup>; nell'introduzione di termini rigorosi per l'espletamento dell'attività del Collegio e per la fase parlamentare<sup>96</sup>;

<sup>88</sup> In questo senso, *ex plurimis*, A. D'andrea, op. cit., p. 152; L. Carlassare, op. ult. cit., p. 442; P. G. Grasso, op. cit., p. 421; C. Rossano, op. cit., p. 335; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 158.

<sup>89</sup> Oltre ai profili di costituzionalità fin qui illustrati, è rilevante ricordare anche che i poteri coercitivi e cautelari attribuiti alla Commissione dagli artt. 3, 4 e 8 della L. n. 20 del 1962 infrangevano il principio di inviolabilità della libertà personale e la riserva di giurisdizione per i provvedimenti limitativi della stessa *ex art.* 13, Cost. (cfr. P. G. Grasso, op. cit., pag. 418). Parimenti incostituzionale, quantomeno per violazione della riserva di legge costituzionale, deve ritenersi l'art. 9, L. n. 20 che, con legge ordinaria, introduce la necessità di richiedere alla Commissione inquirente (o alla Corte costituzionale integrata) l'autorizzazione a procedere per tutti i collaboratori della Commissione stessa (e della Corte). Problematica è anche la rispondenza ai principi costituzionali dell'art. 15, L. n. 20, che attribuisce ai provvedimenti conclusivi del procedimento d'accusa diversi dall'incompetenza efficacia preclusiva di eventuali procedimenti dell'autorità giudiziaria o militare sugli stessi fatti e soggetti. A maggior ragione se letto in combinato disposto con l'art. 16, L. n. 20 (cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 436). La previsione legislativa che consentiva alla Commissione di riunire innanzi a se i procedimenti per reati connessi, con tutte le ripercussioni che aveva sui diritti processuali degli imputati «laici», venne, tuttavia, considerata legittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 125 del 1977 (cfr. A. D'andrea, op. cit., pp. 153 e 154).

<sup>90</sup> Il 10 marzo 1977 gli ex Ministri Tanassi e Gui furono messi in stato d'accusa per aver favorito l'acquisto di aerei militari C-130 in cambio di tangenti. Il processo si concluse il 2 agosto 1979 con la condanna di Tanassi, dopo che l'ordinaria attività della Corte costituzionale era stata a lungo paralizzata, con rilevanti ripercussioni dal punto di vista della tempestività delle sentenze e dello smaltimento dell'arretrato negli anni a seguire. Per la ricostruzione puntuale di tutta la vicenda processuale, v. AA. VV., *Processo Lockheed*, suppl. a *Giur. Cost.*, 1979.

<sup>91</sup> L'art. 9, L. n. 170 del 1978 abrogava gli artt. da 1 a 16 della L. n. 20 del 1962.

<sup>92</sup> Così A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., p. 1863.

<sup>93</sup> Art. 4, comma 4, L. n. 170 del 1978. Sul punto, cfr. G. Zagrebelsky, op. cit., p. 922, che rileva come questa modifica fosse orientata a «sottolineare il carattere [...] ausiliario della Commissione e dei suoi poteri e l'assenza di contrapposizione di natura tra il Parlamento e la sua Commissione, tra la fase che si svolge di fronte all'uno e all'altra», pur essendo «profonde le differenze» con le Commissioni d'inchiesta *ex art.* 82, Cost. (una delle quali era l'inopponibilità del segreto di Stato al Collegio inquirente nei procedimenti per i reati presidenziali *ex art.* 4, comma 5, L. n. 170 del 1978).

<sup>94</sup> Art. 18, ultimo comma, Reg. parl. come modificato nel 1979. E' stato sostenuto che tale innovazione rese il procedimento «non più utilizzabile come strumento di copertura delle responsabilità», essendo divenuti più frequenti i casi in cui si perveniva alla discussione davanti al Parlamento in seduta comune (cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 444 ss.. L'autrice riporta anche la casistica degli anni successivi).

<sup>95</sup> Art. 20, Reg. parl. come modificato nel 1979.

<sup>96</sup> Art. 4, comma 2, L. n. 170 del 1978.

nell'eliminazione della distinzione tra la fase preliminare di indagini sommarie e la fase d'inchiesta vera e propria<sup>97</sup>; nella limitazione del potere di riunione dei procedimenti per cause di connessione<sup>98</sup>; nella necessità della convalida da parte della Camera competente dei provvedimenti coercitivi e cautelari adottati dalla Commissione<sup>99</sup>.

Nonostante con questa revisione normativa si fosse posto un freno alla discrezionalità della Commissione inquirente, le questioni più macroscopiche di costituzionalità non furono risolte, dal momento che permanevano sia il potere della Commissione di dichiarare in via definitiva l'archiviazione con il raggiungimento del *quorum* dei quattro quinti, sia la necessità della maggioranza assoluta dei voti del Parlamento riunito per la deliberazione della messa in stato d'accusa<sup>100</sup>.

La L. n. 170 del 1978 venne abrogata dal referendum del 1987, il cui esito plebiscitario<sup>101</sup> confermò “l'esigenza, ormai consolidata nella coscienza popolare, che ai reati ministeriali non dovesse essere più riservato un foro speciale di natura politica, né, tanto meno, procedure particolari rispetto all'ordinamento processuale ordinario”<sup>102</sup>.

Va sottolineato che rimaneva in vigore il Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa – in quanto atto interno parlamentare non sottoponibile a referendum ai sensi dell'art. 75, Cost.<sup>103</sup> –, che continuava sia ad attribuire alla Commissione il potere di dichiarare l'archiviazione (artt. 17 e 18) sia a prevedere la maggioranza assoluta ai fini della deliberazione sulla messa in stato d'accusa (art. 27).

L'abrogazione della normativa legislativa eliminava, pertanto, le disposizioni disciplinanti i poteri “operativi” della Commissione inquirente, rendendo necessaria la promulgazione della L. n. 163 del 1988, al fine di colmare il vuoto normativo creatosi in seguito alla consultazione popolare.

La L. n. 163, legge a termine, introduceva la disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di messa in stato d'accusa, che sarebbe rimasta in vigore non oltre il 31 dicembre del 1988<sup>104</sup>, ossia fino al varo della L. cost. n. 1 del 1989.

Si disponeva che la Commissione, qualora avesse ritenuto manifestamente infondata la *notitia criminis*, avrebbe dovuto proporre l'archiviazione mediante relazione al Parlamento riunito<sup>105</sup>, “a cui ormai spettava in via esclusiva ogni decisione al riguardo”<sup>106</sup>.

<sup>97</sup> Art. 19, Reg. parl. come modificato nel 1979.

<sup>98</sup> Art. 5, comma 2, L. n. 170 del 1978.

<sup>99</sup> Art. 2, comma 2, L. n. 170 del 1978.

<sup>100</sup> Cfr. A. D'andrea, op. cit., pp. 154 e 155. L'autore ricorda la mancata messa in stato d'accusa (marzo 1982) degli ex Ministri Andreotti, Rumor e Tanassi, per i reati di favoreggiamento e falsa testimonianza, commessi davanti alla Corte d'assise di Catanzaro con l'intento di depistare le indagini sulla strage di Piazza Fontana, non essendosi raggiunta la maggioranza assoluta “illegittimamente richiesta dall'art. 17 della L. n. 20/1962”. L'art. 17, infatti, non essendo stato oggetto della richiesta referendaria, non era stato abrogato dalla normativa del 1978.

<sup>101</sup> L'85,1% dei votanti si espressero a favore dell'abrogazione della normativa, contro il 14,9% dei contrari. Lo ricordano A. D'andrea, op. cit., p. 155 e E. Furno, op. cit., p. 121 nt. 338, ai quali si rimanda per approfondimenti sulla vicenda referendaria.

<sup>102</sup> V. E. Furno, op. cit., p. 121.

<sup>103</sup> Cfr. A. D'andrea, op. cit., p. 155.

<sup>104</sup> Così disponeva l'art. 1 della L. n. 163 del 1988.

<sup>105</sup> Art. 3, L. n. 163 del 1988. Cfr. G. Zagrebelsky, *Il procedimento penale costituzionale dopo il referendum abrogativo degli artt. 1-8 L. 10-5-1978 n. 170*, in *Leg. Pen.*, 1988, pag. 201, il quale riteneva che il contrasto tra l'art. 27, Reg. parl. (che attribuiva alla Commissione il potere di archiviazione) e l'art. 3, L. n. 163 avrebbe dovuto ritenersi risolto in via interpretativa sulla base del

Nell'espletamento delle sue funzioni, il Collegio avrebbe potuto avvalersi degli stessi poteri di informazione e di indagine attribuiti alle Commissioni parlamentari permanenti dall'art. 144, comma 1, Reg. Camera<sup>107</sup>, mentre avrebbe dovuto richiedere il compimento degli ulteriori atti d'indagine al Procuratore della Repubblica del Tribunale circondariale competente<sup>108</sup>.

### 3. L'attuale procedimento per i reati ministeriali. Il problema della conflittualità tra organi parlamentari e organi della giurisdizione.

Il 16 gennaio 1989<sup>109</sup> è entrata in vigore la L. cost. n. 1, mediante la quale, oltre alla riformulazione dell'art. 96, Cost.<sup>110</sup>, è stata operata la costituzionalizzazione di gran parte del procedimento per i reati ministeriali. Le restanti norme complementari e specifiche della disciplina superprimaria sono confluite nella L. n. 219 del 5 giugno 1989 e nei Regolamenti di Camera e Senato (modificati rispettivamente il 7 e il 28 giugno del 1989). Tale è il quadro normativo tuttora vigente.

L'attuale disposto dell'art. 96, Cost. sancisce espressamente che «il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria», decretando con ciò la fine della giurisdizione penale costituzionale. Permangono, tuttavia, considerevoli elementi di “specialità” della disciplina, come è ben reso evidente soprattutto dalla permanenza di una fase parlamentare autorizzatoria. Le peculiarità dell'attuale procedimento per i reati ministeriali, infatti, sono dovute al combinarsi di profili politico-costituzionali e profili processualpenalistici. Si rende, pertanto, opportuna la ricostruzione dell'*iter* procedurale nei suoi passaggi principali, onde eviscerare le questioni più rilevanti ai fini della trattazione.

Destinatario della *notitia criminis* – costituita da ogni rapporto, referto e denuncia concernente i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione – è il Procuratore della Repubblica, presso il tribunale del capoluogo del distretto della Corte d'appello competente per territorio. Questi, omessa ogni indagine, entro quindici giorni dal ricevimento della notizia di reato trasmette al Collegio di cui all'art. 7 gli atti, corredati delle proprie richieste. Il

---

fatto che “l'istituto stesso dell'archiviazione [fosse] venuto meno, le norme regolamentari essendo ormai prive del loro necessario presupposto legislativo”.

<sup>106</sup> Così E. Furno, op. cit., p. 123.

<sup>107</sup> Art. 2, comma 2, L. n. 163 del 1988.

<sup>108</sup> Art. 2, comma 3, L. n. 163 del 1988. Tale previsione è stata considerata come “il primo significativo trapasso di poteri dall'organo parlamentare alla magistratura ordinaria” (A. D'andrea, op. cit., p. 156).

<sup>109</sup> La L. cost. fu approvata definitivamente il 15 ottobre 1988 dopo il secondo passaggio in Senato, ma poiché alla seconda approvazione alla Camera era mancata la maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti (21 settembre 1988), per l'entrata in vigore fu necessario attendere il periodo di tre mesi, richiesto dall'art. 138, Cost. al fine di permettere la presentazione di eventuali richieste referendarie. Sulle vicende concernenti le incertezze interpretative sulla disciplina applicabile nei mesi immediatamente precedenti il varo della legge di revisione, v. A. D'andrea, op. cit., pp. 157 ss.

<sup>110</sup> Art. 1, L. cost. 1 del 1989. La stessa L. cost. ha introdotto anche modifiche normative in materia di procedimento per i reati presidenziali ex art. 90, Cost.

Procuratore è tenuto a mettere immediatamente al corrente anche i soggetti interessati, cosicché questi possano predisporre le loro difese<sup>111</sup>.

Il ruolo del Procuratore della Repubblica, contrariamente a quanto sembra trasparire dalla lettera della disposizione, non è da ritenersi meramente esecutivo. Le “richieste” che egli deve trasmettere al Collegio, insieme agli atti relativi alla notizia di reato, infatti, implicano quantomeno che gli sia riconosciuto il “potere-dovere di formulare un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie”<sup>112</sup>, diretto ad una preliminare valutazione sulla ministerialità del reato<sup>113</sup>. Ciò è avvalorato dal ruolo consultivo che è chiamato a svolgere in ordine all’archiviazione<sup>114</sup>, nonché dalla facoltà concessagli di richiedere ulteriori indagini al Collegio<sup>115</sup>. A fronte di tutto questo, è possibile definire il Procuratore quale “elemento di raccordo tra «il motore giudiziario» ed «il freno politico» del procedimento”<sup>116</sup>. L’inciso «omessa ogni indagine», pertanto, è da interpretarsi come impossibilità di compiere indagini sui fatti<sup>117</sup>, dal momento che è il Collegio il titolare dei poteri investigativi per lo svolgimento delle indagini preliminari<sup>118</sup> e non, invece, il Procuratore, cui risultano pur sempre attribuite funzioni “classificatorie” e “sollecitatorie”<sup>119</sup>, nonché “di impulso”<sup>120</sup> del procedimento.

Il Collegio citato, istituito presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d’appello competente per territorio, è composto da tre membri effettivi e tre supplenti, estratti a sorte tra tutti i magistrati giudicanti<sup>121</sup> con anzianità almeno quinquennale in servizio nei tribunali del distretto<sup>122</sup>. Questo Collegio è comunemente detto Tribunale dei Ministri. Ad esso è demandato l’accertamento dell’“esistenza di un *fumus* di fondatezza della notizia del reato”<sup>123</sup>: costituisce, pertanto, il “primo filtro rispetto alla *notitia criminis*”<sup>124</sup>.

<sup>111</sup> Art. 6, L. cost. n. 1/1989. Cfr. A. Toschi, *Commento all’art. 6 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 493. L’autore ravvisa un’analogia tra la comunicazione agli interessati da parte del Procuratore e l’informazione di garanzia ex art. 369 cp.p., da tenere in ogni caso distinto dalla contestazione dell’accusa, atto successivo alla formulazione dell’imputazione. La comunicazione, tuttavia, se orientata ad “assicurare agli interessati una tempestiva tutela conoscitiva”, dovrà ricomprendere “la sommaria enunciazione del fatto e la «indicazione delle norme di legge che si assumono violate»”. In tal modo “al magistrato spetterà, dunque, il compito di identificare e di formulare la fattispecie normativa corrispondente al fatto delineato nella *notitia criminis*”.

<sup>112</sup> Così, A. Toschi, op. cit., p. 492.

<sup>113</sup> Cfr. A. Ciancio, *Commento all’art. 96*, cit., p. 1873; P. Dell’anno, op. cit., pp. 143 ss.; G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti*, cit., p. 4185 nt. 33.

<sup>114</sup> Art. 8, commi 1 e 2, L. cost. n. 1/1989. Sul punto, v. *infra*.

<sup>115</sup> Art. 8, comma 3, L. cost. n. 1/1989. Sul punto, v. *infra*.

<sup>116</sup> Così A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., p. 217.

<sup>117</sup> Cfr. A. Pace, *La Camera dei deputati può, attualmente, sollevare un con flitto tra poteri contro il P.M. e il Tribunale di Milano per il c.d. “caso Ruby”?*, Audizione informale dinanzi alla giunta per le Autorizzazioni della Camera dei Deputati nella riunione del 22 marzo 2011, 2011, disponibile all’indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), p. 4.

<sup>118</sup> Secondo il combinato disposto degli artt. 8, comma 1, L. cost. n. 1/1989 e art. 1, commi 2 e 5, L. n. 219/1989.

<sup>119</sup> Cfr. P. Dell’anno, op. cit., p. 159, che così definisce le funzioni del Procuratore della Repubblica: rispettivamente quella precedente alla fase collegiale e quella successiva finalizzata allo svolgimento di ulteriori indagini.

<sup>120</sup> V. A. Toschi, op. cit., p. 493.

<sup>121</sup> Sono da ritenersi esclusi dal sorteggio i magistrati delle Procure (per approfondimenti sulle problematiche della costituzione del Collegio, cfr. A. Toschi, *Commento all’art. 7 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 495; L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 449 ss.; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 210 nt. 5).

<sup>122</sup> Art. 7, comma 1. Il Collegio è presieduto dal magistrato con funzioni più elevate o con maggiore anzianità di servizio. Il comma 2 stabilisce che «Il collegio si rinnova ogni due anni ed è immediatamente integrato, con la procedura di cui al comma 1, in caso di cessazione o di impedimento grave di uno o più dei suoi componenti. Alla scadenza del biennio, per i procedimenti non definiti, è prorogata la funzione del collegio nella composizione con cui ha iniziato le indagini previste dall’articolo 8».

<sup>123</sup> Così la *Relazione al d.d.l. n. 1603 governativo*, in *Atti Senato*, X Legislatura, pag. 2.

Il Collegio, “*dominus* della fase preliminare”<sup>125</sup>, procede alle indagini avvalendosi dei poteri spettanti al P.M. nella fase delle indagini preliminari. Può, inoltre, disporre d’ufficio e provvedere direttamente all’incidente probatorio, nonché compiere d’ufficio tutti gli altri atti di indagine di competenza del g.i.p., osservando, in quanto compatibili e ove non diversamente previsto, le disposizioni del codice di procedura penale vigenti al momento dello svolgimento delle indagini<sup>126</sup>.

In tale previsione, tuttavia, la dottrina ha ravvisato “una significativa discrasia tra il rito previsto con la riforma dell’art. 96 ed i principi che pressoché contemporaneamente, hanno ispirato la stesura dell’attuale c.p.p.”<sup>127</sup>. Ciò in quanto il cumulo dei poteri inquirenti ordinariamente attribuiti al P.M. e delle funzioni di garanzia e di controllo proprie del g.i.p. in un unico organo, colloca quest’ultimo “in una dimensione operativa intrinsecamente contraddittoria”<sup>128</sup> e “assolutamente aliena all’impianto accusatorio del nuovo codice di procedura”<sup>129</sup>.

Proprio in ragione di tale “dualismo”<sup>130</sup> del Collegio, la dottrina si è interrogata sulla sua natura giuridica. Una parte minoritaria dei commentatori, infatti, ha considerato il Tribunale dei Ministri quale “organo di rilevanza costituzionale”<sup>131</sup>. Ciò in ragione, da un lato, della peculiare attività d’indagine demandata al Collegio, tale da determinare “una «estraniazione» funzionale del medesimo rispetto all’autorità giudiziaria”<sup>132</sup>; dall’altro, per il fatto che la funzione demandatagli risulta tale da incidere, condizionandole, sia sull’attività parlamentare *ex art. 9, comma 3, L. cost. n. 1/1989*, sia sull’attività giudiziaria successiva all’autorizzazione *ex art. 9, comma 4, L. cost. n. 1/1989*<sup>133</sup>.

<sup>124</sup> V. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 450. Nello stesso senso, v. A. Toschi, *Commento all’art. 8 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 499.

<sup>125</sup> Così A. Ciancio, op. ult. cit., p. 219. Cfr. anche E. Furno, op. cit., pp. 156-157, che ha definito l’attività di indagine del Tribunale dei Ministri in questa fase preliminare come “«servente» [...] ad individuare ed a selezionare elementi di valutazione, in funzione della successiva fase parlamentare, ove mai tale notizia si presenti, *prima facie*, fondata o, quanto meno, verosimile”.

<sup>126</sup> Art. 1, commi 2 e 5, L. n. 219/1989. Tale è stata la disciplina applicabile dal 24 ottobre 1989, data in cui è entrato in vigore l’attuale c.p.p. Precedentemente, invece, il Collegio provvedeva all’attività investigativa secondo quanto previsto dal primo comma dell’art. 1, L. n. 219/1989, ossia avvalendosi dei poteri spettanti al Procuratore della Repubblica e potendo compiere, anche d’ufficio, tutti gli atti di competenza del giudice istruttore. Sul punto, più approfonditamente, cfr. A. Toschi, *Commento all’art. 8*, cit., p. 499.

<sup>127</sup> V. A. Ciancio, *Commento all’art. 96*, cit., p. 1874.

<sup>128</sup> V. A. Toschi, op. ult. cit., p. 501.

<sup>129</sup> V., ancora una volta, A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1874.

<sup>130</sup> Il Collegio è stato definito organo di “natura «duale»” da A. Toschi, op. ult. cit., p. 500.

<sup>131</sup> Così P. Dell’anno, op. cit., p. 156. Si veda anche A. Ferraro, *Spunti per una riflessione su taluni aspetti problematici della nuova regolamentazione dei procedimenti d’accusa*, in *Cass. Pen.*, 1989, p. 1441, il quale definisce il Tribunale dei Ministri quale “organo della giurisdizione penale costituzionale”.

<sup>132</sup> Cfr. P. Dell’anno, op. cit., pagg. 117 ss., in particolare pp. 121 e 122. L’autore ravvisa l’“estranietà al fenomeno processuale” delle indagini svolte dal Collegio, in ragione del fatto che le funzioni investigative sono affidate, invece che al Procuratore della Repubblica, secondo “una elementare regola propria di ogni sistema processuale in qualche modo orientato ai dettami del sistema accusatorio”, ad un organo che “certamente non può dirsi appartenente, anche in ragione della derivazione dei suoi componenti, all’organizzazione di polizia, mutuando soltanto appunto alcune funzioni della medesima”.

<sup>133</sup> Cfr., ancora una volta, P. Dell’anno, op. cit., pp. 157-158. Egli sottolinea come “la relazione motivata che, ai sensi dell’art. 8 comma 1 della L. cost. 1/89, deve essere inviata al Parlamento per il tramite della Procura della Repubblica, deve soprattutto consentire, appunto attraverso la motivazione, di evidenziare la sussistenza di quegli elementi fattuali sui quali l’Assemblea competente ai sensi dell’art. 5 dovrà compiere la sua delibazione”. Parimenti, successivamente alla fase parlamentare, nell’ipotesi di una valutazione negativa in ordine ai parametri di cui all’art. 9, comma 3, L. cost. n. 1, “le eventuali argomentazioni più prettamente correlabili all’aspetto tecnico-giuridico [...] possono comunque attecchirsi [...]”

Interpellato sulla questione, il Consiglio Superiore della Magistratura ha escluso che il Tribunale dei Ministri possa considerarsi organo di rilevanza costituzionale o della giurisdizione penale costituzionale, poiché una qualificazione siffatta contrasterebbe in via diretta con il dettato dell'art. 96, Cost. nonché con la *ratio* complessiva della riforma del 1989<sup>134</sup>.

Altra dottrina, per contro, ha ravvisato nel Collegio *ex art.* 7, L. cost. n. 1 del 1989 “un giudice speciale pur se arruolato tra i ranghi della magistratura ordinaria”, in deroga al divieto di istituzione dei giudici straordinari e speciali di cui all'art. 102, comma 2 Cost.<sup>135</sup>

A questi commentatori è stato opposto il rilievo che, attenendo il principio di unità della giurisdizione alle disposizioni caratterizzanti la forma di Stato, anche una legge costituzionale di deroga incontrerebbe il limite imposto dall'art. 139, Cost. alla revisione della Carta<sup>136</sup>. È stato sottolineato, inoltre, come il Tribunale dei Ministri sia qualificabile – anche sulla scorta delle conclusioni della Corte di Cassazione<sup>137</sup> – quale “sezione specializzata per una «determinata materia». Ciò per due ordini di ragioni: da un lato, in quanto la L. cost. n. 1/1989 stabilisce che esso sia composto in via esclusiva da magistrati ordinari; dall'altro, poiché la stessa legge lo colloca presso un organo giudiziario ordinario. Pertanto, pur non essendo istituito e regolato dalle norme sull'ordinamento giudiziario, il Tribunale dei Ministri risulta soddisfare i requisiti delle sezioni specializzate richiesti dal secondo comma dell'art. 102, Cost.<sup>138</sup>.

Il Tribunale dei Ministri entro novanta giorni – compiute le indagini preliminari e acquisito il parere del p.m. –, nel caso in cui non ritenga di dover disporre l'archiviazione, dà avvio alla fase parlamentare, inviando gli atti al Procuratore della Repubblica, al quale spetta rimmetterli al Presidente della Camera competente alla delibera autorizzatoria<sup>139</sup>.

Nel caso opposto, il Tribunale dei Ministri dispone l'archiviazione con decreto non impugnabile. Il Procuratore della Repubblica, peraltro, può richiedere che il Collegio proceda a ulteriori indagini. Qualora l'organo inquirente entro i sessanta giorni a sua disposizione concluda nuovamente per l'archiviazione, il Procuratore ne dà comunicazione al Presidente della Camera competente<sup>140</sup>.

come «base di partenza» del successivo procedimento penale, costituendo in ultima analisi, utile dato «indicatore» per coloro che tale procedimento sono chiamati a gestire”.

<sup>134</sup> Cfr. le conclusioni di C.S.M., *Notiziaro*, 13 novembre 1991, n. 10, pagg. 32 ss. Sul punto, v. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 448 ss; M. Olivetti, *Il c.d. Tribunale dei Ministri all'esame del C.S.M.: osservazioni in margine ad alcune risposte a quesiti*, in *Giur. Cost.*, 1993, pp. 1504 ss.

<sup>135</sup> Così, M. Angelini, op. cit., p. 638; in senso adesivo, L. Ciuffoli, op. cit., p. 313.

<sup>136</sup> Cfr. A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., p. 224.

<sup>137</sup> Cfr. Cass., SS. UU., 20 luglio 1994, cit., che ha stabilito come il Tribunale dei Ministri è “organo specializzato della giurisdizione ordinaria, il quale, dotato di specifica competenza funzionale in relazione alla particolare qualificazione dei reati dei quali deve occuparsi, esercita, con riguardo a questi ultimi, oltre alle funzioni proprie del P.M., anche quelle del giudice per le indagini preliminari”.

<sup>138</sup> Cfr., nuovamente, A. Ciancio, op. ult. cit., p. 228. L'autrice aggiunge che l'autonomia del Tribunale dei Ministri rispetto all'organo giudiziario presso cui è collocato è assicurata dalla scelta del sistema di sorteggio per la sua composizione, idoneo a sottrarre il Tribunale dei Ministri al potere organizzativo dei capi degli uffici giudiziari, diversamente da quanto avverrebbe, invece, con l'applicazione del sistema tabellare (pp. 229-230).

<sup>139</sup> Art. 8, comma 1, L. cost. n. 1/1989.

<sup>140</sup> Art. 8, commi 2, 3 e 4, L. cost. n. 1/1989. Ai sensi del comma 2 dell'art. 2, L. n. 219/1989 il decreto di archiviazione può essere revocato dal Collegio, su richiesta del Procuratore della Repubblica, in caso di nuove prove sopravvenute. Dal momento della richiesta di revoca decorre il termine di novanta giorni per lo svolgimento delle indagini da parte del Collegio, secondo le modalità stabilite dall'art. 8, L. cost. n. 1/1989.

L'archiviazione può essere disposta dal Collegio nelle ipotesi previste dall'art. 2 della L. n. 219/1989, integrativo dell'art. 8, comma 3, L. cost. n. 1/1989, ossia nel caso di notizia di reato infondata; mancanza di una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione; estinzione del reato; fatto non previsto dalla legge come reato; non commissione del fatto da parte dell'indiziato; fatto integrante un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione<sup>141</sup>. In tale ultima ipotesi, c.d. archiviazione "asistemica", al Tribunale dei Ministri è demandata la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del reato comune. Esclusa la ministerialità, troverà, perciò, applicazione in tutto e per tutto l'ordinario rito processuale, senza che, ovviamente, si renda necessario l'intervento autorizzatorio camerale<sup>142</sup>.

Qualora non si versi in una delle ipotesi per le quali il Collegio ritenga di disporre l'archiviazione, si apre la fase parlamentare del procedimento, che costituisce "il più rilevante punto di (ri)emersione della politicità"<sup>143</sup>. Alla fase giurisdizionale di accertamento e di qualificazione della fattispecie concreta, infatti, segue la fase camerale orientata alla valutazione politica sulla sussistenza di parametri prestabiliti. Quest'ultima è pur sempre un "giudizio politico, la discrezionalità sicuramente permane, ma ne è stato circoscritto il campo e precisato l'oggetto"<sup>144</sup>.

Unica funzione spettante alla Camera competente è, appunto, appurare che il Ministro nel commettere il reato abbia agito al fine di tutelare «un interesse dello stato costituzionalmente rilevante», ovvero di perseguire «un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo»<sup>145</sup>. Tutto questo senza che all'Assemblea sia permesso ingerirsi nella "nella valutazione attinente all'accertamento dell'eventuale illecito ed alla configurazione del fatto-reato"<sup>146</sup>, incombenza già evasa dai magistrati del Collegio inquirente.

La Camera competente alla delibazione è individuata sulla base del criterio dell'appartenenza – avendo riguardo al momento dell'instaurazione del procedimento e non al *tempus commissi delicti*<sup>147</sup> – ad una delle Assemblee delle persone contro cui si procede. Qualora queste appartengano a Camere diverse, oppure tra gli inquisiti figurino anche soggetti "laici", la competenza è attribuita al Senato della Repubblica<sup>148</sup>.

<sup>141</sup> V. A. Toschi, op. ult. cit., p. 501, il quale sostiene che, nonostante il silenzio della disciplina legislativa, ragioni sistematiche impongono l'obbligo di motivazione del provvedimento di archiviazione, dato che l'art. 2, comma 1, L. n. 219/1989 "ne inquadra le determinazioni entro precisi vincoli logici e contenutistici, che verrebbero inevitabilmente svuotati se si intendesse l'adempimento come meramente enunciativo, senza ricollegare alla decisione un tenore esplicativo idoneo a limitare, sul piano tecnico, la discrezionalità dell'organo". L'autore ipotizza anche, rafforzando il convincimento della necessità della motivazione, una riconduzione del provvedimento alla disciplina dell'art. 111, comma 1, Cost. (nt. 7). Di parere analogo anche L. Carlassare, op. ult. cit., p. 451 nt. 15, che ritiene che l'obbligo di motivazione sia ricavabile in particolare dalla specificazione dell'ipotesi di mancanza di condizione di procedibilità diversa da quella prevista dall'art. 96, Cost.

<sup>142</sup> Sulle problematiche concernenti i possibili conflitti d'attribuzione tra organi della giurisdizione e organi parlamentari, v. *infra*.

<sup>143</sup> Così M. Olivetti, op. cit., p. 1517.

<sup>144</sup> V. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 447.

<sup>145</sup> Art. 9, comma 3, L. cost. n. 1/1989. Più approfonditamente sul punto, v. *infra*.

<sup>146</sup> Cfr. L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Legislazione Penale*, 1989, p. 467.

<sup>147</sup> In questo senso L. Carlassare, op. ult. cit., p. 452 nt. 3; A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., p. 1875.

<sup>148</sup> Art. 5, L. cost. n. 1/1989. Cfr. L. A. Mazzaroli, *Commento all'art. 5 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, p. 490, che sostiene come, alla luce della disposizione, la competenza "appaia proprio attribuita, in linea generale al Senato" e sottolinea

Il Presidente della Camera così individuata, ricevuti gli atti dal Procuratore della Repubblica, a sua volta li trasmette entro cinque giorni alla Giunta per le autorizzazioni a procedere<sup>149</sup>.

La Giunta è chiamata a riferire all'assemblea mediante relazione scritta nel termine di trenta giorni dal ricevimento degli atti, dopo aver proceduto all'audizione dei soggetti interessati che lo abbiano richiesto ovvero quando essa lo abbia ritenuto necessario<sup>150</sup>. Ciò rende evidente la natura puramente referente del ruolo della Giunta per le autorizzazioni, che differisce radicalmente da quello della Commissione inquirente, cui erano precedentemente attribuiti ampi poteri decisori definitivi<sup>151</sup>.

La Giunta, nel caso in cui si consideri incompetente e, quindi, ritenga che non spetti alla Camera deliberare sulla richiesta di autorizzazione, propone all'Assemblea la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria<sup>152</sup>. Nel caso opposto, proporrà con riferimento ai singoli individui la concessione o il diniego di autorizzazione. Ad almeno venti deputati o senatori – ovvero anche «uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente risultino di almeno pari consistenza numerica» alla Camera dei Deputati (comma 6 dell'art. 18 *ter*, Reg. Camera) –, peraltro, fino alla conclusione della discussione in Assemblea, è concesso formulare proposte difformi rispetto a quelle della Giunta, mediante la presentazione di o.d.g. motivati<sup>153</sup>.

Il *plenum*, nel caso in cui l'autorizzazione sia richiesta contro più soggetti concorrenti nel reato, è tenuto a votare separatamente per ciascuno di essi<sup>154</sup>. Le proposte di diniego si

che, “a conferma d’una tale impostazione [...], nel caso di un giudizio contro un ex Ministro, ex appartenente alla Camera dei Deputati, per un reato commesso nell’esercizio delle sue funzioni ministeriali, la competenza per l’autorizzazione a procedere è da ritenersi spetti, comunque, al Senato”. Sul punto, cfr. anche L. Elia, op. cit., p. 474, che considera carente di giustificazione la scelta della competenza monocamerale ai fini della concessione o del diniego dell’autorizzazione, dato che “trattandosi di valutazione relativa alla tutela di interessi rilevanti *ex Constitutione* nell’esercizio dell’attività di Governo non si vede in effetti perché debba aver rilievo un criterio estrinseco di appartenenza ad un ramo del Parlamento”. L’autore mette anche in guardia sul rischio che tale soluzione, “risultato riduttivo di intenzioni inizialmente più impegnative”, possa comportare una giurisprudenza parlamentare discordante tra le due Camere, in ragione di valutazioni non omogenee *ex art.* 9, comma 3, L. cost. n. 1/1989.

<sup>149</sup> Artt. 9, comma 1, L. cost. n. 1/1989; 18 *bis*, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 1, Reg. Senato.

<sup>150</sup> Artt. 9, comma 2, L. cost. n. 1/1989; 18 *ter*, comma 1, Reg. Camera; 135 *bis*, commi 2 e 3, Reg. Senato. Agli interessati, inoltre, è concesso anche di prendere visione degli atti (art. 9, comma 2, L. cost. n. 1/1989). Cfr. L. A. Mazzaroli, *Commento all’art. 9 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, p. 505, il quale sostiene che il parere della Giunta debba formarsi unicamente “sulla base degli elementi di conoscenza ricavabili dagli atti inviati, con l’unica eccezione della possibilità di integrare tali elementi attraverso la diretta audizione degli interessati”. In proposito, v. anche L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 454 e 455, la quale sottolinea l’importanza della facoltà di audizione degli interessati al fine di “un migliore, più corretto e informato esercizio del potere di decisione dell’Assemblea”, dal momento che, infatti, “starà per prima cosa ai soggetti interessati illustrare il collegamento tra il loro comportamento (attivo od omissivo)” e uno dei criteri di giudizio *ex art.* 9, 3 della L. cost. 1/1989, “dovendosi dimostrare, non asserire soltanto, che la causa della condotta penalmente rilevante era la necessità di tutelarla”.

<sup>151</sup> Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 454. L’autrice sostiene che ciò sia dovuto, in primo luogo, al “mutamento radicale del compito attribuito all’Assemblea che non può, ovviamente, non riflettersi su quello della Giunta”; in secondo luogo, alla “diminuzione [...] del peso di quest’ultima, secondario rispetto a quello dell’intera Assemblea, nella quale risiede, in esclusiva, il potere di decisione”.

<sup>152</sup> Artt. 18 *ter*, comma 2, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 4, Reg. Senato. L’Assemblea procede a votazioni sempre prima sulla proposta di restituzione degli atti all’autorità giudiziaria. Qualora questa sia respinta, la seduta viene sospesa per consentire alla Giunta di presentare ulteriori conclusioni (Artt. 18 *ter*, comma 7, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 8, Reg. Senato).

<sup>153</sup> Artt. 18 *ter*, commi 3 e 6, Reg. Camera; 135 *bis*, commi 5 e 7, Reg. Senato.

<sup>154</sup> Artt. 18 *ter*, comma 9, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 9, Reg. Senato. In proposito L. Carlassare, op. ult. cit., p. 457, formula il seguente problematico quesito: “in caso di autorizzazione negata nei confronti del Ministro, ma non nei confronti dei soggetti indicati come concorrenti, si rimarrebbe ancora nell’ambito dei procedimenti per reati ministeriali?”. Una

intendono respinte, qualora non sia raggiunta la maggioranza assoluta dei voti favorevoli dei membri dell'Assemblea competente: «la reiezione di tali proposte è intesa come deliberazione di concessione dell'autorizzazione»<sup>155</sup>.

Qualora, invece, la Giunta abbia espresso parere positivo alla concessione dell'autorizzazione e non vi siano state proposte difformi, la Camera competente non è chiamata a votare, «intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta»<sup>156</sup>.

E' lampante, a fronte di quanto illustrato, l'inversione di tendenza rispetto alla precedente disciplina (illegittima) del procedimento ministeriale. Ora, infatti, dal momento che la previsione della maggioranza qualificata è orientata in senso difensivo del Ministro inquisito, per esentarlo dalla sottoposizione al processo invece che per porlo in stato d'accusa, «il *quorum* deliberativo «speciale» opera tendenzialmente a favore della celebrazione del processo»<sup>157</sup>.

Una volta che l'Assemblea ha deliberato per il diniego dell'autorizzazione, ne è data comunicazione al Tribunale dei Ministri che, con provvedimento irrevocabile, dispone l'archiviazione per mancanza della condizione di procedibilità nei confronti dei soggetti per i quali l'autorizzazione a procedere è stata negata <sup>158</sup>.

Prima di proseguire nell'illustrazione della procedura per i reati ministeriali, è opportuno soffermarsi su due questioni rilevanti, strettamente legate l'una all'altra: la natura giuridica dell'autorizzazione camerale e la natura giuridica dei parametri sui quali deve essere fondata.

La prima questione era maggiormente rilevante prima della promulgazione della L. cost. n. 3 del 1993, abrogativa dell'autorizzazione al procedimento penale per i membri del Parlamento. Precedentemente a tale intervento di revisione costituzionale, infatti, si era paventato il rischio di un'impropria assimilazione tra i due istituti dell'autorizzazione parlamentare e ministeriale, a fronte del carattere monocamerale di entrambi<sup>159</sup>.

Tra le due tipologie di autorizzazione, tuttavia, vi sono differenze di vario genere<sup>160</sup>. La prerogativa dell'autorizzazione a procedere per i parlamentari, innanzitutto, era strettamente connessa con la tutela dell'indipendenza dell'organo e, in quanto tale, limitata alla durata del mandato del Deputato o Senatore. Ai fini della deliberazione, inoltre, era richiesta la maggioranza semplice e non vi erano parametri giuridici da valutare, fatta eccezione per il

risposta, se pure inevitabilmente non dirimente, si potrebbe provare a darla sulla scorta degli auspici di L. Elia, op. cit., p. 474, nel senso di una «coerenza «giurisprudenziale»» delle due Camere anche su tale controversa questione.

<sup>155</sup> Artt. 18 *ter*, comma 7, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 8, Reg. Senato. In proposito, si può fare riferimento alla richiesta di autorizzazione a procedere contro l'ex Ministro Gaspari. La proposta della Giunta contraria alla concessione dell'autorizzazione non fu approvata, nonostante l'Aula si fosse espressa a favore del diniego, poiché non si raggiunse la maggioranza assoluta dei voti (29 giugno 1989). Sulla vicenda, cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 470; L. Elia, op. cit., p. 473.

<sup>156</sup> Artt. 18 *ter*, comma 8, Reg. Camera; 135 *bis*, comma 8, Reg. Senato.

<sup>157</sup> Cfr., A. D'andrea, op. cit. pp. 159-160. L'autore ricorda anche il caso della concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro Nicolazzi, avvenuta secondo la normativa della L. cost. n. 1/1989 (20 luglio 1989). La Giunta propose la concessione dell'autorizzazione e, in mancanza di o.d.g. difformi, fu approvata senza necessità di procedere a votazione.

<sup>158</sup> Art. 4, comma 1, L. n. 219/1989.

<sup>159</sup> V. L. Elia, op. cit., pp. 474-475.

<sup>160</sup> Messe puntualmente in luce da L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 458 ss.; A. D'andrea, op. cit., p. 159; L. A. Mazzaroli, *Commento all'art. 5*, cit., pp. 490-491; A. Ciancio, op. ult. cit., pp. 233 ss.

ricorso al *fumus persecutionis*<sup>161</sup>, ossia ad un accertamento circa la pretestuosità dell'accusa, rivolta contro il membro dell'organo parlamentare.

Per quanto concerne l'autorizzazione al giudizio per i Ministri<sup>162</sup>, invece, è da sottolineare come questa attenga alla responsabilità funzionale del membro dell'Esecutivo, non essendo attribuita rilevanza all'attualità della carica governativa. Ciò è reso ben evidente dall'inciso «anche se cessati dalla carica» contenuto nella disposizione dell'art. 96, Cost. La valutazione cui è chiamata la Camera competente a pronunciarsi, peraltro, a differenza di quanto avveniva per la deliberazione *ex art.* 68, comma 2, Cost. nella sua formulazione ante-riforma, non è discrezionale bensì vincolata all'accertamento – di tenore pur sempre politico, ma limitato – della sussistenza delle due scriminanti previste dall'art. 9, comma 3 della L. cost. n. 1 del 1989. Anche qualora tale accertamento sulle esimenti sia positivo, è richiesta comunque la maggioranza qualificata ai fini del diniego dell'autorizzazione, il quale estingue definitivamente l'azione penale e non ne sospende solamente l'esercizio.

L'autorizzazione “ministeriale” costituisce, pertanto, un *unicum*, con caratteristiche del tutto peculiari<sup>163</sup>, il cui vero criterio discrezionale rispetto all'istituto ora abrogato, unitamente all'introduzione del *quorum* qualificato per il diniego dell'autorizzazione, sta nell'oggetto tassativamente circoscritto della valutazione camerale<sup>164</sup>. Tutto questo ci conduce a trattare della questione concernente la natura giuridica delle due ipotesi scriminanti *ex art.* 9, comma 3, L. cost. n. 1 del 1989.

La disposizione da ultimo citata prevede che la Camera competente possa, «a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo».

Parte della dottrina prende le mosse dalla necessità di una ricognizione dei parametri oggetto della deliberazione dell'organo politico “non *ex lege*, *sed ex Constitutione*”, in cui si

<sup>161</sup> Risoltosi “troppe volte in un *passepourtout* usato per garantire una vera e propria impunità, sia pure solo da legislatura a legislatura, per esponenti di una classe politica oggi largamente parlamentarizzata”. Così, L. Elia, *op. cit.*, p. 470.

<sup>162</sup> Cfr. P. Dell'anno, *op. cit.*, pp. 215-216. L'autore individua anche una rilevante differenza, attinente “allo svilupparsi della dinamica del procedimento penale”, tra l'autorizzazione “ministeriale” e quella prevista dall'art. 343 c.p.p. Mentre, infatti, quest'ultima “presuppone, necessariamente, una notizia di reato oggettivamente e soggettivamente sussistente e formalmente delineata in ragione della pregressa iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p., quella prevista dalla legge costituzionale 1/1989, viceversa, si pone, eventualmente, al termine dello svolgimento di un complesso di attività volte a verificare l'effettiva sussistenza di una notizia di reato «ministeriale»”. Con ciò il commentatore ribadisce “l'assoluta peculiarità [...] della riconduzione dell'autorizzazione a procedere «ministeriale» nell'ambito delle «condizioni di procedibilità»”, come peraltro fa l'art. 4, L. n. 219/1989 (*v. infra*).

<sup>163</sup> Cfr. L. Carlassare, *op. ult. cit.*, p. 458. La studiosa riporta anche alcuni stralci del dibattito parlamentare durante i lavori preparatori, dai quali traspare la consapevolezza dell'unicità dell'istituto dell'autorizzazione a procedere contro i Ministri.

<sup>164</sup> In questo senso A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., p. 1877. L. Carlassare, *op. ult. cit.*, p. 461, sottolinea come “anche il semplice residuo, per i Ministri in quanto parlamentari (e sono l'assoluta maggioranza, se non sovente la totalità) dell'autorizzazione a procedere di cui all'art. 68 avrebbe sicuramente compromesso l'esito della riforma”. Per i Ministri-parlamentari o per i parlamentari concorrenti nel reato, anche in vigenza dell'attuale disposto dell'art. 68 Cost., è esclusa l'applicabilità del secondo comma dello stesso articolo, che renderebbe necessaria una duplice autorizzazione per i provvedimenti coercitivi e cautelari (art. 10, comma 2, L. cost. n. 1/1989). Sul punto si veda anche Corte cost. sent. n. 29 del 2014. Per un commento di questa sentenza, specificamente sull'impossibilità della concorrenza delle procedure degli artt. 68, 1 e 96, Cost., v. R. Dickmann, *La Corte esclude la concorrenza delle procedure di cui agli articoli 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. quando l'autore di reati di opinioni cumuli le qualità di parlamentare e di ministro (nota a Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29)*, 2014, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it).

manifesta “la contrapposizione tra diritto costituzionale e diritto legislativo, tra *jus positum* che ha fonte nella Costituzione e quello posto dalla fonte della legge”<sup>165</sup>. Attraverso il bilanciamento tra valori confliggenti<sup>166</sup>, secondo tale prospettiva, si palesa la preminenza di interessi “immediatamente o mediamente [...] riferibili alla Costituzione”<sup>167</sup> rispetto a quelli presidiati dalla norma penale, tale da eliminare l’antigiuridicità del fatto, secondo il procedimento valutativo proprio delle cause di giustificazione nel diritto penale<sup>168</sup>.

A fronte di ciò, è stato affermato che l’art. 9, comma 3 costituisca “previsione apposita di due nuove cause di giustificazione”, analogicamente accostabili, sotto alcuni aspetti, alla scriminante penalistica dell’adempimento di un dovere legittimo *ex art. 51 c.p.* Esse si atteggiavano “non come semplici parametri cui la decisione debba essere informata, ma come vere e proprie esimenti, in presenza delle quali la condotta dell’inquisito, altrimenti illecita, deve ritenersi giustificata e conforme al diritto”<sup>169</sup>. Ancora, si è ravvisata in tali circostanze una “causa di giustificazione *extra ordinem* valutata nella forma dell’autorizzazione”, idonea ad escludere l’antigiuridicità del fatto e, tuttavia, passibile di estensione limitata solo ad alcuni correi, “in difetto di condizioni soggettive (e, cioè dell’intento di curare un interesse pubblico)”<sup>170</sup>.

Nel riconoscere, secondo altra interpretazione, nella previsione del terzo comma dell’art. 9, L. cost. n. 1/1989 uno “stato di necessità politico-costituzionale”, si è distinto, da una parte, il profilo formale dell’autorizzazione parlamentare, per il quale essa costituisce condizione di procedibilità; dall’altra, il suo profilo sostanziale, concernente i presupposti alla base della valutazione politica, idonei a sancire la piena liceità della condotta ministeriale, pur non intaccando la “riserva di giurisdizione” circa l’accertamento e la qualificazione del reato<sup>171</sup>. Se, pertanto, si accede a considerare il carattere oggettivo della condizione di non punibilità, l’estensione a tutti i concorrenti nel reato dovrebbe ritenersi necessaria. Ciò, tuttavia, contrasterebbe con il disposto dell’art. 4, comma 2 della L. n. 219/1989, della cui legittimità, sotto il profilo del principio di uguaglianza, conseguentemente si è dubitato<sup>172</sup>.

<sup>165</sup> Cfr. L. Elia, op. cit., pp. 468-471. L’autore si chiede: “può essere considerata antigiuridica una condotta adottata per la tutela di valori costituzionalmente significativi? Essa sarà piuttosto illegale, ma pur sempre conforme ad una fonte del diritto superiore alla legge”.

<sup>166</sup> Cfr. A. D’andrea, op. cit., p. 160, il quale afferma che quelle previste dall’art. 9, comma 3, L. cost. n. 1/89 “restano ipotesi del tutto eccezionali, nelle quali, rispondendo il comportamento illegittimo dei Ministri ad una esigenza superiore ed imprevedibile può venir meno l’ordinaria pretesa punitiva dello Stato. Nei casi descritti, vale a dire, entrano in gioco valori diversi di cui, alla fine, uno deve prevalere sull’altro in base al bilanciamento che ne verrà fatto, di volta in volta, dalle assemblee parlamentari”.

<sup>167</sup> V., ancora una volta, L. Elia, op. cit., p. 469.

<sup>168</sup> Cfr. P. Dell’anno, op. cit., p. 241-242; A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1877.

<sup>169</sup> Cfr. F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1988, n.2, pp. 100 ss.

<sup>170</sup> Cfr. A. Cerri, *Giudizio e procedimento d’accusa*, in *Enc. Giur.*, XV, 1989, p. 7.

<sup>171</sup> Cfr. A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., pp. 251 ss.

<sup>172</sup> Cfr. A. Ciancio, *Commento all’art. 96*, cit., p. 1879 e Id., *Il reato ministeriale*, cit. pp. 268 ss., la quale afferma che “l’interesse superiore dell’ordinamento o c’è o non c’è e, nel primo caso, il suo effetto giustificativo dovrebbe estendersi a tutti coloro che hanno concorso nel reato, ciò che ben si concilia con la naturale *vis* espansiva delle esimenti al di là della consapevolezza della loro esistenza, ai sensi dell’art. 59 c.p.”. Pertanto, l’autrice mette in discussione la legittimità dell’art. 4, comma 2, L. n. 219/1989 “anzitutto per la lesione del principio di uguaglianza, allorché consente alla Camera, in occasione dell’apprezzamento delle circostanze cui è chiamata, di operare irragionevoli discriminazioni personali. Cfr. P. Dell’anno, op. cit., p. 297, che, all’opposto, ritiene superabile il contrasto con l’art. 4, comma 2, L. cost., n. 219/1989 sulla base della presenza nell’ordinamento di esempi di scriminanti a connotazione soggettiva, come quelli forniti dagli artt. 50-54 c.p.

Altra dottrina sostiene, all'opposto, che i due parametri oggetto della deliberazione delle Camere siano da considerarsi quali «condizioni di procedibilità», in mancanza delle quali è inibita la prosecuzione dell'esercizio dell'azione penale. Ciò viene giustificato, da una parte, in ragione del fatto che la sussistenza di una delle due ipotesi non sarebbe tale da escludere “anche sostanzialmente, l'antigiuridicità” della condotta, ma “solo di mandare l'inquisito esente da sanzione”; dall'altra, per il fatto che il tenore letterale della norma («[...]l'inquisito abbia agito per[...]») sembrerebbe dare rilievo all'elemento soggettivo dell'agente, il comportamento del quale, perciò, necessiterebbe di essere stato tenuto con la consapevolezza del fine di tutela di un interesse pubblico<sup>173</sup>. Per questa via, che i criteri di cui all'art. 9, comma 3 possano ritenersi cause di giustificazione – e, come tali, oggettive – sembra, a questi autori, smentito dal fatto che essi siano riferibili solo ad alcuni concorrenti nel reato – con valenza, quindi, soggettiva –, sulla base di una valutazione spettante alle Camere<sup>174</sup>. Nella stessa direzione pare essere orientata anche la lettera dell'art. 4, L. n. 219/1989, secondo il quale l'autorizzazione della Camera, chiamata a specificare a quale dei correi il diniego non si riferisce<sup>175</sup> (comma 2), costituisce una «condizione di procedibilità», in mancanza della quale il Collegio dispone l'archiviazione (comma 1).

Vi è chi, tuttavia, pur discostandosi dagli orientamenti dottrinali prevalenti, sottolinea come sia più appropriato definire i parametri di giudizio delle Camere come “cause politiche di non procedibilità”, considerando, pertanto, “l'autorizzazione in esame una *species* autonoma, rispetto alle condizioni di procedibilità vere e proprie”<sup>176</sup>. Ciò in quanto né dalla lettera dell'art. 9, comma 3 della L. cost. n. 1/1989 né dall'art. 4, comma 2, L. n. 219/1989, si ottengono elementi dirimenti al fine di appurare se “le circostanze su cui verte il giudizio autorizzativo abbiano carattere oggettivo ovvero soggettivo”<sup>177</sup>. La natura controversa dei criteri esame, pertanto, riconferma la peculiarità dell'autorizzazione a procedere per i Ministri introdotta dalla revisione costituzionale, difficilmente riconducibile a istituti e categorie giuridiche preesistenti.

<sup>173</sup> Cfr. G. Di Raimo, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 598-561, in particolare, p. 599 nt. 13. L'autore ritiene che l'art. 9, 3, L. cost. 1/1989, configuri “una sorta di immunità condizionata”. In senso adesivo anche L. A. Mazzaroli, *Commento all'art. 9*, cit., pag. 506 nt. 8, il quale afferma che le ipotesi in oggetto “paiono dotate di caratteristiche atte a farne dei criteri di giudizio, predisposti a che il Parlamento sia più agevolmente in grado di non fare operare, qualora lo ritenga opportuno, quella condizione di procedibilità [...] che è l'autorizzazione a procedere, con una valutazione che appare di natura prettamente politica, specialmente ove se ne consideri l'«insindacabilità»”. Cfr. anche E. Furno, op. cit., p. 178, il quale sottolinea che “il movente dell'agente, da mero elemento condizionatore della pena in virtù delle circostanze del reato, si trasforma in elemento decisivo, assorbente e condizionante la procedibilità e/o la perseguibilità dell'azione penale, che, in sua presenza, può restare irrevocabilmente preclusa”.

<sup>174</sup> V. L. A. Mazzaroli, op. ult. cit., p. 506 nt. 8, il quale sottolinea che “se è vero che nelle cause di giustificazione «un fatto, che di regola è vietato, viene imposto o consentito dalla legge e, quindi, non è antigiuridico» (v. per tutti F. Antolisei, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, a cura di L. Conti, Milano, Giuffrè, 1982, p. 228; cui *adde*, anche per i richiami giurisprudenziali, A. Gamberini, *Le scriminanti*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale (codice penale – parte generale – II)*, F. Bricola E. V. Zagrebelsky (a cura di), Torino, Utet, 1984, 491) e se è altresì vero che dette cause funzionano perché esistono ed esistono comunque, a prescindere dall'opinione dell'agente in proposito (F. Antolisei, op. cit., p. 230; A. Gamberini, *loc. cit.*), non si vede come poter ricondurre a tale categoria le due ipotesi *de quibus*”.

<sup>175</sup> Secondo i già citati artt. 18 *ter*, comma 9, Reg. Camera e 135 *bis*, comma 9, Reg. Senato, l'Assemblea ha votato separatamente per ciascun soggetto coinvolto nel reato.

<sup>176</sup> V. A. Toschi, op. ult. cit., p. 504, in particolare nt. 17. Conviene sul carattere autonomo delle circostanze E. Furno, op. cit., p. 117.

<sup>177</sup> Cfr. A. Toschi, *Commento all'art. 11 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 513.

Attribuire natura oggettiva o soggettiva alle ipotesi giustificative, tuttavia, ha rilevanti ripercussioni sulla posizione dei soggetti concorrenti nel reato. Se, infatti, prevalesse un'interpretazione in senso soggettivo delle esimenti, il diniego di autorizzazione non dovrebbe necessariamente estendersi ai correi; mentre, all'opposto, se si accogliesse l'idea del carattere oggettivo delle scriminanti, la deliberazione denegativa della sottoposizione a giudizio dovrebbe spiegare i suoi effetti su tutti gli eventuali concorrenti, salvo che si tratti di reati diversi da quelli per cui si procede<sup>178</sup>.

La questione risulta ancor più rilevante se si pone mente al fatto che la deliberazione camerale con cui l'autorizzazione è negata, è definita «insindacabile» dalla disposizione della legge costituzionale. Ciò ha fatto ritenere che si fosse voluto schermare la valutazione dell'organo parlamentare da possibili conflitti di attribuzione sollevati dalla magistratura ordinaria<sup>179</sup>. Considerare l'insindacabilità del diniego di autorizzazione come assolutamente impermeabile anche ad un controllo della Corte costituzionale sul corretto uso del potere attribuito alla Camera competente avrebbe come conseguenza quella di impedire alla magistratura di reagire secondo le forme previste dall'ordinamento contro una decisione arbitraria dell'Assemblea, che ne menomasse le attribuzioni.

La gran parte della dottrina, tuttavia, ha ridimensionato la portata dell'insindacabilità della delibera, offrendone una interpretazione conforme a Costituzione. Se, infatti, la L. cost. n. 1/1989 ha voluto introdurre una netta separazione di competenze tra l'autorità giudiziaria e gli organi politici, per porre fine agli abusi cui si prestava il precedente sistema di giustizia politica, una esorbitanza delle Camere dall'oggetto della loro valutazione o, comunque, senza il rispetto di norme procedurali<sup>180</sup>, violerebbe con tutta evidenza la “riserva di giurisdizione [...] chiaramente stabilita e dalla lettera e dalla *ratio* della nuova normativa di revisione”<sup>181</sup> e lederebbe le attribuzioni della magistratura mediante violazioni di regole poste dalla normativa di rango costituzionale, non potendo, pertanto, ritenersi esente da sindacato<sup>182</sup>.

Una prospettiva siffatta è da accogliersi anche sulla scorta della nota pronuncia della Corte costituzionale n. 1150/1988 circa la prerogativa parlamentare *ex* art. 68, Cost. A fronte delle considerazioni della Consulta, il potere deliberativo degli organi parlamentari non potrebbe in ogni caso sottrarsi ad un controllo, anche solo “esterno”, «per vizi del procedimento oppure per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso», dal momento che «il potere valutativo delle Camere

<sup>178</sup> Cfr., sul tema, L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 475 ss. L'autrice riporta parti del dibattito parlamentare in sede di lavori preparatori riguardante la qualificazione delle condizioni giustificative dell'art. 9, comma 3 L. cost. n.1/1989 in relazione anche alla posizione dei coimputati del Ministro.

<sup>179</sup> Cfr., G. Di Raimo, op. ult. cit., pag. 599. V., L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 471 ss., che riporta le opinioni emerse durante i lavori preparatori.

<sup>180</sup> Per ipotesi, qualora la Camera negasse l'autorizzazione perché il fatto non sussiste o perché non costituisce reato, ovvero attinenti alla ricostruzione del fatto e alla sua qualificazione giuridica; oppure qualora una decisione denegativa fosse assunta in mancanza del *quorum* richiesto o dalla Camera non competente, oppure in difetto assoluto di motivazione, ovvero i presupposti della decisione fossero totalmente inesistenti e, quindi, non fosse riconoscibile alcun fine di tutela di un interesse pubblico nella condotta del Ministro.

<sup>181</sup> V. L. Elia, op. cit., p. 472.

<sup>182</sup> Cfr. L. Elia, op. cit., p. 472; A. D'andrea, op. cit., p. 161; L. Carlassare, op. ult. cit., p. 475; E. Furno, op. cit., pp. 196 ss.; A. Ciancio, *Commento all'art. 96*, cit., pag. 1880.

non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraints*, ma sempre contestabile attraverso il conflitto di attribuzione<sup>183</sup>. Il sindacato costituzionale, invece, dovrebbe escludersi qualora “le Assemblee abbiano legittimamente individuato l’interesse riconducibile al dettato costituzionale o alla preminente funzione di Governo che prevale, a loro «insindacabile» giudizio, sull’interesse all’incriminazione”<sup>184</sup>, non potendo la Corte ingerirsi nel merito della valutazione politica assembleare.

Ciò detto, qualora la fase parlamentare si concluda con la concessione dell’autorizzazione, l’Assemblea rimette gli atti al Tribunale dei Ministri, «perché continui il procedimento secondo le norme vigenti»<sup>185</sup>. Il Collegio, del quale non possono far parte i magistrati che hanno svolto le indagini preliminari<sup>186</sup> – onde garantire la separazione fra funzioni investigative e funzioni giudicanti, coerentemente con quanto disposto dall’art. 34, 3 c.p.p.<sup>187</sup>–, trasmette a sua volta gli atti al Procuratore della Repubblica competente<sup>188</sup>.

Per lungo tempo dopo la sua promulgazione, la normativa, sulla scorta della lettura datane dalla Corte costituzionale con la sentenza interpretativa di rigetto n. 265/1990<sup>189</sup>, fu applicata attribuendo la competenza allo svolgimento delle indagini successive alla fase parlamentare allo stesso Tribunale dei Ministri. Al Procuratore della Repubblica, pertanto, spettava unicamente formulare le sue richieste e la requisitoria al termine dell’istruttoria condotta dal Collegio, il quale avrebbe esercitato anche i poteri spettanti al g.u.p., decidendo, quindi, anche sul proscioglimento e sul rinvio a giudizio. Tale interpretazione, avallata anche dalla Cassazione<sup>190</sup>, comportava la conseguenza paradossale di far sopravvivere il codice di rito del 1930, disapplicando, invece, il c.p.p. del 1989, con una “evidente lesione del principio di terzietà del giudice”, cagionata dalla “scelta di attribuire allo stesso collegio funzioni investigative e attribuzioni decisorie sulla base delle risultanze delle indagini”<sup>191</sup>.

La Consulta è ritornata sulla questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1 della L. n. 219/1989 con la sentenza, anch’essa di rigetto, n. 134/2002. In questa pronuncia la Corte ha rivisto l’orientamento inaugurato nel 1990 e, facendo ancora una volta salva la norma, ne ha dato un’interpretazione compatibile con l’art. 111, Cost. e con la normativa processualpenalistica vigente. Ha riconosciuto, infatti, da un lato, la competenza del P.M. di procedere all’istruttoria<sup>192</sup>, successivamente all’autorizzazione parlamentare; dall’altro, invece,

<sup>183</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1150/1988, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>184</sup> Così A. D’andrea, op. cit., pag. 161. L’autore afferma che, qualora non si accogliesse tale “interpretazione restrittiva [...] dell’espressione «insindacabile»”, la conseguenza sarebbe quella di introdurre, “surrettiziamente, un elemento in grado di contraddire la logica cui si è ispirato il legislatore costituzionale nella riforma della «giustizia politica» riguardante i Ministri, cioè il recupero, salvo casi eccezionali, dell’ordinaria legalità”.

<sup>185</sup> Art. 9, comma 4, L. cost. n. 1/1989.

<sup>186</sup> Art. 11, comma 1, L. cost. n. 1/1989.

<sup>187</sup> Cfr. A. Toschi, op. ult. cit., pag. 514.

<sup>188</sup> Art. 3, comma 2, L. n. 219/1989.

<sup>189</sup> In proposito, v. L. Carlassare, op. ult. cit., pagg. 484 ss.; G. Di Raimo, *L’interpretazione dell’art. 9, 4° comma legge cost. n. 1 del 1989 e i relativi aspetti della legge n. 219 del 1989*, in *Giur. Cost.*, 1990, pp. 1586 ss.

<sup>190</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. I, 4 marzo 1994. V., sul punto, G. Di Raimo, *In margine ai recenti orientamenti*, cit., p. 4186, il quale afferma che “sconcerca l’applicazione da parte del giudice di norme inesistenti nel sistema positivo e la disapplicazione, invece, di norme vigenti”. V. anche A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1882, che definisce “interpretazione «pietrificatrice» dell’art. 9, 4° co., L. cost. 1/1989” quella data dalla Cassazione.

<sup>191</sup> Cfr. A. Ciancio, op. ult. cit., p. 1883.

<sup>192</sup> L’art. 11, comma 1, L. cost. n. 1/1989 sottopone ad autorizzazione della Camera competente ex art. 5, L. cost. 1/1989 i provvedimenti coercitivi e cautelari disposti nei confronti dei Ministri e degli inquisiti che siano membri del Parlamento,

la spettanza al Collegio identificato secondo l'art. 11, comma 1, L. cost. n. 1/1989 dell'esercizio delle funzioni giudicanti. In tal modo, il Giudice delle leggi ha eliminato la perdurante specialità del rito nella fase successiva alla concessione dell'autorizzazione<sup>193</sup>, sancendo l'applicabilità delle ordinarie regole di procedura.

Per quanto concerne la fase di giudizio, qualora si pervenga ad una sentenza di condanna, è previsto che «per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dai Ministri, la pena [sia] aumentata fino ad un terzo in presenza di circostanze che rivelino la eccezionale gravità del reato»<sup>194</sup>. Tale “aggravante indefinita” è orientata a dare rilievo alla particolare lesività della condotta delittuosa ministeriale, il cui carattere di eccezionalità è da intendersi “come una sorta di «ipertrofia» offensiva, sostanzialmente dipendente dal peculiare livello delle funzioni coinvolte nella commissione del reato e strutturalmente riflessa sulle modalità della condotta o sull'entità del danno e del pericolo (art. 133, comma 1° e 2° c.p.)”<sup>195</sup>.

Conclusa l'illustrazione del procedimento per i reati ministeriali, si rendono necessarie alcune considerazioni. La qualificazione della ministerialità del reato, si è detto, rientra nella citata “riserva di giurisdizione” instauratasi in seguito alla revisione costituzionale. In particolare, il preventivo inquadramento della *figura criminis* come delitto comune o ministeriale da parte dell'autorità giudiziaria incide sull'attribuzione delle Assemblee parlamentari in ordine alla valutazione delle condizioni giustificative, in seguito alla quale, ove positiva, l'esercizio dell'azione penale può essere inibito. Da ciò discende che la questione relativa alla qualificazione della condotta criminosa, se pure alla luce dell'avvenuta «depoliticizzazione» del procedimento, conserva notevole rilevanza. Infatti, a seconda del riconoscimento della funzionalità o meno del reato, possono configurarsi situazioni di conflittualità tra organi della giurisdizione e organi parlamentari. Ciò a fronte dell'interesse, mai sopito, all'attivazione di un procedimento di responsabilità differenziato da quello comune, da parte di chi è investito di cariche statali di vertice, soprattutto ove, come in questo caso, lo spostamento di competenza abbia innanzitutto l'effetto di bloccare le indagini già iniziate<sup>196</sup>.

Al fine di dare concretezza a quanto appena affermato in via teorica, è possibile fare riferimento alla vicenda recentemente passata agli onori della cronaca come “caso Ruby”,

---

fatto salvo il caso di flagranza. Il secondo comma esclude l'applicabilità dell'art. 68, comma 2, Cost. Il comma 4 impedisce l'applicazione in via provvisoria ai Ministri delle pene accessorie della sospensione dagli uffici. V., ampiamente sul punto, A. Toschi, *Commento all'art. 10 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, pp. 510 ss. V. anche L. Carlassare, op. ult. cit., p. 486, che critica la norma per le conseguenze che la pubblicità, scaturente dalla necessità dell'autorizzazione, inevitabilmente produce sull'efficacia dei provvedimenti “a sorpresa”.

<sup>193</sup> Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., p. 485.

<sup>194</sup> Art. 4, L. cost. n. 1/1989. Tale disposizione ha sostituito il secondo comma dell'art. 15, L. cost. n. 1/1953. Oltre all'eliminazione della possibilità di comminare sanzioni costituzionali e amministrative atipiche (non ammissibili a fronte della devoluzione della materia al giudice ordinario) e all'applicabilità delle norme penali comuni, ora ovvia, l'art. 4, L. cost. n. 1/89 differisce dall'art. 15, comma 2 della L. cost. n. 1/1953, in particolare, per l'obbligatorietà dell'aumento di pena previsto dall'attuale disposizione. “Alla discrezionalità «bifasica» della previsione originaria (trattandosi di rilevare prima l'«eccezionale» gravità del reato e di stabilire poi l'opportunità dell'aumento), corrisponde ora una discrezionalità «monofasica» (riferita alla sola identificazione della fattispecie circostanziale)” (Cosi' T. Padovani, *Commento all'art. 4 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, p. 488).

<sup>195</sup> Cfr. T. Padovani, op. cit., p. 489.

<sup>196</sup> Cfr. L. Carlassare, op. ult. cit., pp. 506 ss.

che ha visto imputato l'ex Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi per alcuni gravi reati. L'episodio è utile per approfondire la problematica dei reciproci rapporti tra gli organi in tema di reati ministeriali.

Com'è noto, la Camera dei deputati<sup>197</sup>, asserendo – contrariamente a quanto fatto dagli organi della giurisdizione ordinaria<sup>198</sup> – la ministerialità del reato di concussione contestato al Presidente del Consiglio, lamentava la menomazione delle sue attribuzioni costituzionali, cagionata dall'omessa trasmissione degli atti del procedimento al Tribunale dei Ministri da parte dei magistrati della Procura e del g.i.p. di Milano e, con ricorso depositato il 17 maggio 2011, sollevava conflitto di attribuzione davanti alla Consulta, considerato da questa ammissibile con ordinanza n. 241/2011<sup>199</sup>.

Nel ricorso della Camera si faceva riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 relativa al c.d. caso “Matteoli”<sup>200</sup>, nella quale si affermava che, nel caso di archiviazione “asistemica”<sup>201</sup>, “la Camera competente ha un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione, come prescrive, senza eccezioni, il citato comma 4 dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989. [...] All'organo parlamentare, infatti, non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tanto meno [...] la possibilità di sollevare un conflitto

<sup>197</sup> Per una puntuale ricostruzione dei passaggi parlamentari che hanno condotto alla sollevazione del conflitto da parte della Camera, v. A. Carminati, *Il procedimento parlamentare originato dal “caso Ruby” e culminato nella decisione della Camera dei Deputati di sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria*, 2011, disponibile all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Cfr. Id., *La Corte costituzionale decide i conflitti “Berlusconi” e “Mastella” in materia di reati ministeriali e “taglia i ponti” tra le Camere e l'autorità giudiziaria*, 2012, eodem loco, pagg. 3 ss, in particolare, p. 5. La studiosa dubita della ragionevolezza di attribuire alle Camere, invece che al Governo, la legittimazione all'elevazione di un conflitto d'attribuzione su piano sostanziale della ministerialità del reato. A suo parere, infatti, “la via del conflitto dovrebbe [...] aprirsi alle Camere solo per quei profili che riguardino la loro possibilità di valutare, di volta in volta, se concedere o negare l'autorizzazione una volta stabilito, per iniziativa dell'autorità giudiziaria o a seguito della contestazione governativa, che si tratta di procedimenti per reati ministeriali. Dall'altro lato, l'Esecutivo dovrebbe essere legittimato a contestare autonomamente all'autorità giudiziaria di aver aggirato la norma costituzionale – proprio come accade nei conflitti in materia di segreto di Stato – senza doversi affidare all'intervento tutorio della Camera competente”.

<sup>198</sup> Il Tribunale di Milano aveva ritenuto che “la contestazione elevata a carico dell'imputato non [consentisse] di ravvisare, in termini di concreta possibilità, un rapporto di strumentale connessione tra la condotta e l'esercizio delle prerogative istituzionali e funzionali proprie del Presidente del Consiglio dei Ministri” (decr. 15 febbraio 2011).

<sup>199</sup> A parere di A. Pace, *La Camera dei Deputati può, attualmente, sollevare un conflitto di attribuzione*, cit., pagg. 4 e 5, un conflitto d'attribuzione siffatto non sarebbe neppure stato configurabile. Dal momento che, infatti, l'omessa trasmissione degli atti da parte della Procura consente di individuare quale unico soggetto da essa eventualmente pregiudicato il Tribunale dei Ministri, “ne segue che si tratterebbe comunque di un conflitto di competenza, interno all'ordine giudiziario, rimesso alla decisione della Corte di cassazione (art. 32 c.p.p.). E se l'art. 37, comma 2 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, relativamente ai conflitti costituzionali di attribuzione tra i poteri dello Stato, dispone che «restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione», ciò sta a significare *a fortiori* che le questioni di competenza non assurgono in alcun caso al livello di controversia costituzionale”.

<sup>200</sup> Si rammenti che la Camera dei Deputati, non condividendo la qualificazione del reato commesso dall'ex Ministro Matteoli come non ministeriale da parte della magistratura ordinaria, invece di sollevare conflitto di attribuzione, su proposta autonoma della Giunta per le autorizzazioni, deliberò a maggioranza assoluta il diniego di autorizzazione a procedere in favore dell'ex Ministro Matteoli (28 ottobre 2009). Ciò portò poi il Tribunale di Livorno a sollevare conflitto di attribuzione contro la indebita delibera camerale (il ricorso è stato considerato improcedibile con l'ord. n. 317/2011). L'iniziativa spontanea da parte della Giunta in quell'occasione, così come anche nel caso dell'ex Ministro Castelli (22 luglio 2009), risulta essere drammaticamente riesumativa della prassi instauratasi in vigenza della disciplina ante riforma, che consentiva alla Commissione inquirente di impedire il proseguimento dei procedimenti ordinari mediante una propria valutazione positiva circa la ministerialità dei reati in base agli artt. 11, 12, 13, L. n. 20 del 1962 e all'art. 8, L. n. 170 del 1978 (Cfr. T. F. Giupponi, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96, Cost. davanti alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di «ministerialità»*, in *Giur. Cost.*, 2009, pp. 3054 ss.).

<sup>201</sup> Sul punto, v. *supra*.

di attribuzione davanti alla Corte costituzionale”<sup>202</sup>, qualora ritenga “che l’asserita indebita qualificazione come non ministeriale del reato contestato [gli] abbia precluso [...] la possibilità di far valere la guarentigia di cui all’art. 96, Cost.”<sup>203</sup>.

L’Assemblea ricorrente, quindi, mediante il ricorso ad “una forzatura dialettica”<sup>204</sup>, interpretando la decisione della Corte sosteneva che l’attivazione del Tribunale dei Ministri dovesse ritenersi necessaria, anche qualora l’autorità giudiziaria precedente non avesse ravvisato la ministerialità del reato. Ciò affinché l’Assemblea potesse sempre essere messa al corrente dell’archiviazione e, ritenendosi usurpata del “potere (inesistente) di decidere sul carattere ministeriale del reato”<sup>205</sup>, eventualmente sollevare conflitto d’attribuzione.

La tesi assunta dalla Camera nel caso in esame è smentita dal fatto che non è dato rintracciare nell’ordinamento alcuna norma che imponga all’autorità giudiziaria ordinaria l’obbligo di comunicare all’organo parlamentare l’archiviazione del procedimento. L’art. 6, L. cost. n. 1/1989, infatti, prevede che il Procuratore della Repubblica, ricevuta la *notitia criminis* «concernent[e] i reati indicati dall’articolo 96 della Costituzione», debba trasmettere gli atti al Tribunale dei Ministri, “ma «con le sue richieste», il che evidentemente presuppone [...] che il P.M. abbia qualificato in senso «ministeriale», alla luce dell’art. 96, Cost., il reato di cui deve riferire al Tribunale dei Ministri”<sup>206</sup>. Al Procuratore, infatti, “non [può] non spettare, sotto la sua responsabilità, la verifica che quegli atti ricevuti consentano di ipotizzare un reato e di accostarne la commissione alle persone ed alle funzioni di cui all’art. 96, Cost.”<sup>207</sup>. L’asserzione che l’obbligo di trasmissione al Tribunale dei Ministri sussista, a prescindere dal fatto che il P.M. abbia qualificato o meno il reato come commesso nell’esercizio delle funzioni ministeriali, pertanto, sarebbe in contrasto sia con l’art. 96, Cost. sia contro l’art. 68, comma 2, Cost., dal momento che “l’autorizzazione a procedere verrebbe surrettiziamente fatta rivivere con riferimento a tutti i reati commessi dal Presidente del Consiglio e dai Ministri”<sup>208</sup>.

La trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri *ex art. 6, comma 2, L. cost. n. 1/1989* e la comunicazione tempestiva dell’eventuale archiviazione al Presidente della Camera competente *ex art. 8, comma 4, L. cost. n. 1/1989*, quindi, sono configurabili unicamente nel caso in cui, “a monte”, la condotta criminosa del Ministro sia stata considerata come commessa nell’esercizio delle funzioni. Ciò – è opportuno ribadirlo – poiché vi è una netta distinzione tra la competenza degli organi giudiziari circa l’accertamento e la qualificazione giuridica dei fatti compiuti dai Ministri e l’attribuzione alla Camera di volta in volta competente circa la verifica della sussistenza delle scriminanti *ex art. 9., comma 3, L. cost. n. 1/1989*.

<sup>202</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 241/2009, punto n. 4.4 del *Considerato in diritto*.

<sup>203</sup> Cfr. Corte cost., sent. ult. cit., punto n. 4.5 del *Considerato in diritto*.

<sup>204</sup> Così A. Pace, *Il conflitto inesistente*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2011.

<sup>205</sup> V. V. Onida, *Un conflitto d’attribuzione senza scorciatoie*, in *Il sole 24 ore*, 9 marzo 2011.

<sup>206</sup> Cfr. A. Pace, *La Camera dei Deputati può, attualmente, sollevare un conflitto di attribuzione*, cit., p. 4.

<sup>207</sup> Cfr. S. Rossi, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Palermo, Priulla, 1953, p. 4.

<sup>208</sup> Cfr., ancora una volta, A. Pace, op. ult. cit., p. 4.

A favore di questa lettura, peraltro, risulta essere anche la giurisprudenza della Cassazione<sup>209</sup>. Questa in una recente pronuncia<sup>210</sup> ha affermato che “l’obbligo informativo non è richiesto né dalla legge, né dalla sentenza n. 214/2009. Ciò proprio perché, non essendo mai stato chiamato in causa il Collegio per i reati ministeriali, non è neppure profilabile un interesse giuridicamente qualificato e, per di più, attuale della Camera di appartenenza dell’inquisito ad interloquire all’interno del procedimento, non venendo in considerazione la natura ministeriale del reato, ma soltanto la qualità soggettiva dell’imputato; una qualità da sola irrilevante al fine dell’esercizio dei poteri di cui all’art. 9, comma 3 della Legge cost. n. 1 del 1989”. La Corte aggiungeva inoltre che “l’affermazione della Corte costituzionale, secondo cui all’organo parlamentare non può essere sottratta «una propria e autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria», non può essere intesa [...] nel senso di negare all’autorità giudiziaria procedente la potestà esclusiva di qualificare la natura del reato ovvero di attribuirlo, sullo stesso piano, al Parlamento”. Ciò in quanto “il potere di qualificazione del reato, anche con riferimento alla sua natura, ministeriale o meno, spetta sempre all’autorità giudiziaria”.

La sentenza della Corte costituzionale n. 87 del 2012, risolutiva del conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera nei termini suesposti, offre – insieme con la sua sentenza “gemella”<sup>211</sup> n. 88<sup>212</sup> – rilievi decisivi ai fini della nostra trattazione<sup>213</sup>.

In quella sede, infatti, la Corte ha stabilito che “solo ammettendo, in contrasto palese con l’art. 96 Cost., che un illecito penale acquisisca carattere ministeriale in ragione della sola qualifica rivestita dall’autore di esso, sarebbe sostenibile che la lettera della legge costituzionale” imponga al P.M., prescindendo dalle sue valutazioni circa la natura del reato, l’obbligo di immediata trasmissione al tribunale dei Ministri<sup>214</sup>. Sicché deve ritenersi che il Collegio debba essere investito del procedimento unicamente per i reati commessi nell’esercizio delle funzioni<sup>215</sup>, a meno che non si ammetta che “le immunità costituzionali

<sup>209</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. VI, 6 agosto 1992, *Ferlin*; Cass. pen., Sez. VI, 20 maggio 1998, n. 8854; Cass. pen., Sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866.

<sup>210</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. IV, 11 marzo 2011, n. 10130, *Mastella*.

<sup>211</sup> Così definisce le due sentenze della Consulta E. Furno, *Le nuove sentenze “gemelle” della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?*, 2012, disponibile all’indirizzo [www.giurcost.org/studi](http://www.giurcost.org/studi), dal momento che “ripetono pedissequamente, se non per differenze minimali dovute alle diversità delle fattispecie scrutinate ed al concreto articolarsi dei singoli conflitti, le identiche motivazioni del Considerato in diritto, rendendo in tal modo palese il lavoro collegiale dell’intera Corte” (pag. 5).

<sup>212</sup> Tale sentenza ha risolto il conflitto di attribuzione originato dal ricorso del Senato della Repubblica, che lamentava l’omissione della trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri e, pertanto, la mancata comunicazione alla Camera competente da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere e da parte del Procuratore e del g.u.p. Presso il Tribunale di Napoli, i quali procedevano penalmente nei confronti dell’ex Ministro Mastella per i reati di concussione e abuso d’ufficio. Il g.u.p. aveva escluso la natura ministeriale dei reati contestati all’ex Ministro, poiché “in nulla [...] collegabili all’esercizio di quelle funzioni [ministeriali n.d.r.], in quanto caratterizzati da un uso strumentale della sua carica politica di segretario nazionale del partito politico di appartenenza” (ord. 20 ottobre 2010).

<sup>213</sup> Per l’approfondito commento alle due sentenze, v. A. Carminati, op. ult. cit.; E. Furno, op. ult. cit.; R. Dickmann, *La Corte costituzionale precisa e ridimensiona il ruolo del “Tribunale dei Ministri” e delle Camere nel procedimento per reati del Presidente del Consiglio e dei Ministri. (Note a margine delle sentenze Corte cost. 12 aprile 2012, n. 87 e 88)*, 2012, disponibile all’indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>214</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3 del *Considerato in diritto*. Ciò in quanto “la prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest’ultima esercitata, che ne limita al contempo l’ambito”.

<sup>215</sup> Dice, infatti la Corte che, a fronte del dettato della L. cost. n. 1/1989, che permette alla Camera competente di inibire la prosecuzione del procedimento secondo l’art. 9, comma 3, “l’unica lettura di questa garanzia compatibile con le premesse

possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa”<sup>216</sup>.

Per questa via, la Consulta ha chiarito la portata della sentenza n. 241 del 2009, sottolineando che “il senso dell’affermazione [...] secondo la quale «all’organo parlamentare [...] non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria»”, sta nella facoltà spettante alla Camera competente di sollevare conflitto di attribuzione, “affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell’art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull’autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell’esercizio delle funzioni”<sup>217</sup>.

Nell’ottica del Giudice dei conflitti, pertanto, nell’eventualità di archiviazione “asistemica” da parte del Tribunale dei Ministri, la Camera competente potrà essere messa nelle condizioni di reagire mediante il ricorso allo strumento del conflitto d’attribuzioni, grazie alla previsione dell’art. 8, comma 4, L. cost. n. 1/1989. Parimenti, anche nel diverso caso in cui “il reato attribuito al membro del Governo sia stato fin dall’origine reputato privo di carattere ministeriale”, pur non esistendo nell’ordinamento alcuna norma corrispondente a quella dell’art. 8, comma 4, “non può che spettare al Parlamento l’accesso a questa Corte, affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell’art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull’autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell’esercizio delle funzioni”<sup>218</sup>.

Le affermazioni della Corte hanno voluto evitare il rischio che fosse introdotto un meccanismo analogo a quello della c.d. “pregiudiziale parlamentare”<sup>219</sup> in tema di insindacabilità delle opinioni dei membri del Parlamento. La valutazione delle Camere deve necessariamente essere limitata all’accertamento, “in termini insindacabili se congruamente motivati”<sup>220</sup>, circa la sussistenza dei parametri dell’art. 9, comma 3, L. cost.<sup>221</sup>, fatta salva la

appena svolte consiste nel limitarne l’area al campo dei soli reati commessi nell’esercizio delle funzioni?”. (Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>216</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3 del *Considerato in diritto*. La Consulta afferma poco dopo che “le immunità riconosciute ai pubblici poteri, infatti, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione [...] e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione”(Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.1 del *Considerato in diritto*).

<sup>217</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.3 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>218</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.3 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>219</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.2 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>220</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.1 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.1 del *Considerato in diritto*. V., sul punto, A. Carminati, op. ult. cit., pagg. 15-16, che rileva come “l’affermazione, per quanto incidentale, fa ugualmente ben sperare sulla possibilità che la stessa Corte, in futuro, possa intervenire ad impedire che la «ragion di Stato» venga più che altro confusa con l’interesse tutto privato delle maggiori personalità di Governo”.

<sup>221</sup> Afferma la Corte che “l’unica attribuzione delle Camere consiste oggi nell’apprezzamento dell’interesse previsto dall’art. 9 della legge cost. n. 1 del 1989, e ha modo di manifestarsi, unitamente alla preliminare delibazione circa la natura ministeriale del reato che ad essa è strumentale, per il solo caso in cui detta autorizzazione sia stata richiesta, per il tramite del

possibilità di sollevare conflitto per menomazione ogni qual volta ritengano che la qualificazione della fattispecie del reato del Ministro come non ministeriale, rigorosamente attribuita in via esclusiva al giudice ordinario<sup>222</sup>, ne abbia lesa le prerogative costituzionali.

Con tali argomentazioni la Consulta, per un verso, ha ribadito con chiarezza che spetta alla magistratura ordinaria pronunciarsi in via esclusiva sulla ministerialità di un reato contestato ad un membro dell'Esecutivo; per un altro, ha tracciato con nettezza il confine tra le attribuzioni investigative affidate al Tribunale dei Ministri e quelle affidate al P.M., al quale è riconosciuta la possibilità “di svolgere una preliminare valutazione sulla natura ministeriale del reato, che, se conclusasi nel senso della affermazione del carattere comune dell'illecito, consenta la prosecuzione del giudizio nelle forme proprie della ordinaria giurisdizione penale”<sup>223</sup>.

Nei casi di conflitti intorno alla qualificazione del delitto commesso da Ministri, inoltre, la Corte si è riservata la possibilità di un intervento sindacatorio molto più approfondito, in linea con la “svolta sostanzialista” inaugurata nel 2000 con le sentenze 10 e 11 in materia di insindacabilità<sup>224</sup>. I giudici costituzionali, infatti, decideranno “con inevitabile riferimento al carattere del reato, in forza di tutte le risultanze istruttorie poste a disposizione dalle parti del conflitto”<sup>225</sup> e, pertanto, non certo limitandosi ad un controllo esterno sulla regolarità formale dell'esercizio delle attribuzioni dei poteri coinvolti. In altre parole, la Corte “si spingerà a considerare essa stessa, nel merito, se l'atto addebitato ad un membro del Governo rientri o meno nel concetto di reato ministeriale”; la qual cosa costituirebbe “un sindacato particolarmente penetrante avendo ad oggetto l'esercizio della funzione giurisdizionale”<sup>226</sup>.

In conclusione si può dire che, ancora una volta, la Consulta ha posto un freno alla tendenza all'ampliamento continuo della portata delle guarentigie costituzionali da parte di chi ricopre incarichi di vertice. Basti pensare ai recenti interventi normativi in tema di improcedibilità e sospensione dei processi per reati extrafunzionali delle alte cariche dello Stato, nonché all'introduzione della presunzione assoluta di legittimo impedimento in favore dei Ministri: provvedimenti bocciati dal Giudice delle leggi in sede di controllo di legittimità costituzionale<sup>227</sup>.

---

Procuratore della Repubblica, dal Tribunale dei Ministri” (Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.2 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.2 del *Considerato in diritto*).

<sup>222</sup> La Consulta nega che possa avere fondamento la pretesa degli organi parlamentari “di interloquire con l'autorità giudiziaria, secondo un canale istituzionale indefettibilmente offerto dal Tribunale dei Ministri, nelle ipotesi in cui quest'ultima, esercitando le proprie esclusive prerogative, abbia stimato il reato privo del carattere della ministerialità e, nell'esercizio delle stesse, abbia approfondito detto profilo, esplicitando le ragioni a conforto di tale qualificazione” (Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 5.2 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 3.2 del *Considerato in diritto*)

<sup>223</sup> V. E. Furno, op. ult. cit., p. 16.

<sup>224</sup> Così definisce l'orientamento inaugurato dalla Consulta con le sentenze citate, A. D'Andrea, *Diritti soggettivi e irresponsabilità giuridica dei parlamentari tra Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, 2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 10.

<sup>225</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 6 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>226</sup> Cfr. A. Carminati, op. ult. cit., p. 15.

<sup>227</sup> Si faccia riferimento all'art. 1 della L. 140/2003, alla L. 124/2008 e alla L. 51/2010. Su tali interventi normativi è intervenuta la Corte Costituzionale rispettivamente con le sentenze nn. 24 del 2004, 262 del 2009 e 23 del 2011. Si rammenti, inoltre, che il primo comma dell'art. 1 della L. n. 51 del 7 aprile 2010, dichiarato non costituzionalmente

Giunti a questo punto, preme rilevare che, se si conviene sul fatto che il sistema delle immunità costituzionali ponga “la responsabilità come regola per tutti i soggetti che esercitano il potere, e l’irresponsabilità (variamente modulata) come garanzia di esercizio libero e indipendente della funzione nei limiti strettamente necessari a tale libero esercizio”<sup>228</sup>; e se è, altresì, vero che “l’eccezionale caso di deroga” all’*iter* processuale comune in favore dei Ministri è “previsto per i soli illeciti penali ministeriali”<sup>229</sup>, allora, occorre riconoscere che un regime differenziato di favore per i reati extrafunzionali commessi dai membri del Governo risulta, ancora una volta, difficilmente armonizzabile con i principi dello Stato di diritto. Massima apertura nei confronti di prerogative presidianti la funzione, quindi, ma assoluta intransigenza contro l’abuso.

---

illegittimo dalla pronuncia da ultimo citata, comunque sottoposto alla scadenza di diciotto mesi dall’entrata in vigore (*ex art. 2*), è stato abrogato dal D.P.R. n. 115 del 18 luglio 2008 in seguito a *referendum* popolare.

<sup>228</sup> V. L. Carlassare, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in Id. (a cura di ), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, pag. 20.

<sup>229</sup> Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto. n. 6 del *Considerato in diritto*; Corte cost. sent. n. 88 del 2012, punto. n. 4 del *Considerato in diritto*.