



Rivista N°: 2/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 01/06/2021

AUTORE: Chiara Sagone*

PROFILI RICOSTRUTTIVI DELLA RESPONSABILITÀ PENALE DEI MINISTRI TRA MODELLO ASTRATTO E PRASSI APPLICATIVA

Sommario: 1. Premessa - 2. Le origini della responsabilità ministeriale - 3. L'avvento della Costituzione - 4. Le novità introdotte dalla legge cost. 1/1989 - 5. La competenza nella qualificazione del reato ministeriale e le connesse questioni relative all'archiviazione - 6. L'autorizzazione a procedere - 7. L'insindacabilità della valutazione dell'Assemblea competente - 8. I risvolti della procedura nei casi Diciotti e Gregoretti. - 9. Conclusioni.

1. Premessa

Il tema della c.d. “responsabilità penale dei Ministri” è stato di recente oggetto di rinnovato interesse, anche (o forse soprattutto) per il rilievo assunto dalle note vicende dei ritardati sbarchi dei passeggeri a bordo delle navi “Diciotti” e “Gregoretti”. Per sviluppare l'indagine e mettere a fuoco i caratteri degli istituti in discussione occorre, preliminarmente, analizzare l'origine e la configurazione delle diverse forme di responsabilità previste per i membri dell'Esecutivo. Di seguito, ci si potrà soffermare sulla disciplina prevista per i reati ministeriali, individuandone la ratio e gli elementi di riforma introdotti dalla l. cost. n. 1/1989. Come si vedrà più diffusamente, il fine di “depolitizzare” il procedimento penale a carico dei Ministri per i reati funzionali, sotteso alla legge di revisione n. 1 del 1989, è accompagnato dal mantenimento di un “filtro politico”¹. Detto filtro è collocato nella fase parlamentare del procedimento, allorché il Parlamento è chiamato a svolgere una valutazione insindacabile, almeno se congruamente motivata, in ordine alla eventuale sussistenza, quale fondamento della condotta del Ministro, di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo. L'autorizzazione a procedere, nell'ipotesi in esame, funge pertanto da strumento volto ad assicurare una equili-

* Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università degli studi di Catania.

¹ Espressione utilizzata da A. CIANCIO, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave “Diciotti”*, in *Federalismi.it*, 4 settembre 2019, 3.

brata ponderazione degli interessi in gioco, frutto di un bilanciamento tra istanze proprie della funzione di governo e finalità tipiche della funzione giurisdizionale. A seguito della evocata ricostruzione si potrà, dunque, procedere ad una valutazione dei casi “Diciotti” e “Gregoretti”.

2. Le origini della responsabilità ministeriale

Nell'ampio quadro di significati che il termine responsabilità assume, può innanzitutto essere utile soffermarsi brevemente sul profilo semantico, ove la nozione riveste carattere relazionale: la sua etimologia rinvia infatti al latino “respondere”, ovvero dare risposta ad una aspettativa. Il corrispondente anglosassone più adoperato – *accountability* – conduce la relazionalità verso un più giuridico “rendere conto” che ricomprende la possibilità di sanzionare e punire, come del resto suggerisce anche il termine inglese *responsibility* che, nella prospettiva di Hart, appare indissolubile dal *punishment*². Orbene, la complessità concettuale della responsabilità sembra emergere proprio nell'ambito della relazione di governo³.

Secondo il *Dictionnaire critique de la langue française* dell'abate Jean-François Féraud, l'introduzione del termine *responsabilité* nel linguaggio politico-istituzionale si deve a Jacques Necker⁴.

Quest'ultimo, con il *Compte rendu au roi* del 1781 e il *De l'administration des finances de la France*, rivela pubblicamente le gravi condizioni finanziarie della Francia, evidenziando le responsabilità di una cattiva amministrazione.

Nell'introduzione della nozione, l'esigenza era quella di far convergere due principi, in certa misura, contraddittori: d'un canto, era necessario assicurare che l'indirizzo delle istituzioni fosse conforme alle direttive provenienti dalla società; dall'altro, occorreva mantenere in vita lo Stato, garantendo l'irresponsabilità di chi ne deteneva il potere supremo. Com'è stato ben osservato, “occorreva, in altri termini, trovare modo di combinare la stabilità dello stato con la mutabilità del governo, la responsabilità istituzionale dei governanti, con la incondizionata indipendenza istituzionale della suprema autorità”⁵.

Scopo originario della responsabilità ministeriale, anche secondo la lucida prospettiva di Stein, era quello di mantenere l'equilibrio e la corrispondenza dell'essere e del volere con l'operare dello Stato, in modo che esso fosse conforme alle mutevoli tendenze della società⁶.

Sarà la Rivoluzione francese a suggellare l'attribuzione di tale significato al termine in analisi, come si evince dall'art. 15 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del

² H. L. A. HART, *Punishment and Responsibility*, London, 1968.

³ L. BAZZICALUPO, *Paradossi della responsabilità di governare, tra autorità e legittimazione tecnica*, in *Etica & Politica*, XXII, 2020, 2, 192.

⁴ Cfr. in particolare J. NECKER, *Du pouvoir exécutif dans les grands Etats* (1792), in J. NECKER, *Oeuvres complètes*, Paris 1821, vol. VIII e V. AZIMI, *Aux origines de la responsabilité ministerielle*, in J. BART - J. CLÈRE - C. COURVOISIER - M. VERPEAUX (edd), 1791, *La première constitution française*, Paris 1993, 216-269; J. HENRIOT, *Note sur la date et le sens de l'apparition du mot “responsabilité”*, in *Archives de philosophie du droit*, 22/1977, 59-62.

⁵ G. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, Cremona, 1896, 21.

⁶ L. VON STEIN, *Die Vefwaltungslehre*, Stuttgart, 1868, 2 ed., Vol. I, parte I, 340 e s.

1789, a tenore del quale «la Società ha il diritto di chiedere conto a ogni agente pubblico della sua amministrazione»⁷.

In questo arco temporale si ravvisa, tuttavia, la difficoltà a rendere coerente e omogeneo l'inquadramento dei concetti afferenti alla responsabilità ministeriale; si percepisce la volontà di recepire i principi guida dell'esperienza britannica, quali l'invulnerabilità del Monarca, la responsabilità dei Ministri e l'obbligo di controfirma per gli atti di prerogativa regia. Ciononostante, il potere esecutivo e il potere legislativo si fronteggiano l'un l'altro secondo una rigida separazione che non conosce ancora la logica dell'equilibrio e del bilanciamento. In sintesi, può ritenersi che «il vero codice genetico della responsabilità ministeriale del 1791 ha come "formato" quello giuridico penale» e che «la prima esperienza dell'Assemblea legislativa rivela il tentativo di estendere oltremodo le figure giuridiche della responsabilità per ottenere incerti obiettivi politici»⁸.

La responsabilità dei funzionari pubblici viene concepita quale garanzia per la società anche nelle costituzioni italiane del triennio "giacobino"⁹, ove l'influenza dell'impostazione francese impedirà di poter far affiorare le radici della responsabilità politica.

Anche dopo il disincanto del 1789, Necker rimane fermo nel valorizzare il binomio invulnerabilità/responsabilità, quale risorsa dell'assetto monarchico, in grado di separare la responsabilità dei Ministri dalla *puissance* dello Stato. Al contempo, l'esperienza britannica mostrava un percorso di differenziazione funzionale tra responsabilità "politica" e responsabilità penale - espressa con le note procedure di *impeachment* e il *bill of attainder*¹⁰ - concepita sin dai primi decenni dell'Ottocento quale eccezione¹¹.

Sarà Benjamin Constant, riprendendo tanto la riflessione di Necker quanto l'esperienza inglese, a produrre la più ricca elaborazione sulla responsabilità nel costituzionalismo del primo Ottocento.

Secondo tale concezione, frutto della teoria del potere neutro, la responsabilità ministeriale afferisce al cattivo uso di un potere autorizzato dalla legge, mentre non si estende

⁷ L. LACCHÈ, *Responsabilità ministeriale*, in *Scienza e Politica*, 40, 2009, 14. La prospettiva Neckeriana ritiene che l'opinione pubblica funga da parametro di giudizio persino per la condotta del sovrano e non solo dei Ministri, i quali, nel linguaggio tipicamente economico di Necker, devono godere di credito, ovvero ottenere fiducia. Su questi profili, M. DE STAËL, *Considerazioni sui principali avvenimenti della Rivoluzione francese* (1818), Milano, 1943, 96: «il credito è dunque la vera scoperta moderna che ha legato i governi coi popoli. Il bisogno di credito obbliga i governi a rispettare la pubblica opinione; ed allo stesso modo che il commercio ha incivilito le nazioni, il credito che da esso deriva ha reso necessarie delle forme costituzionali qualsivoglia».

⁸ L. LACCHÈ, *Responsabilità ministeriale*, cit., 14.

⁹ Cost. Bologna 1796, art. XXII: "La garanzia sociale non può aver luogo, se non è determinata la divisione delle autorità, prescritta l'estensione di ciascuna, ed assicurata la responsabilità dei funzionari pubblici"; Cost. repubblica romana 1798, Dichiarazione dei diritti, art. 22: "La garanzia sociale non può esistere, se la divisione de' poteri non è stabilita, se non sono fissati i loro limiti, e se non è assicurata la responsabilità de' funzionari pubblici".

¹⁰ Su tali procedure si confronti M. BELLACOSA, *I profili penali del reato ministeriale*, Padova, 2012, 37 e ss; A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, 92 e ss; G. NEGRI, *Impeachment*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, Milano, 1970, 239; A. CERRI, *Impeachment*, in *Enc. Giur.*, vol. XV, Roma, 1989, 1; G. B. RIZZO, *La responsabilità regia e le deposizioni dei Re inglesi*, Milano, 1939, 112 e ss; G. SCARLATO, *I reati ministeriali*, Padova, 1982, 3 e ss.

¹¹ Su cui D. BARANGER, *Parlementarisme des origines. Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, 1999.

agli atti illegali, ovvero all'usurpazione e all'esercizio di un potere che la legge non conferisce¹².

Diverso il contesto italiano, ancora influenzato dai modelli assolutistici, ove non riesce ad attecchire un legame di tipo politico e fiduciario tra Esecutivo, corpo sociale e istituzioni rappresentative, con una conseguente valorizzazione della responsabilità giuridica.

Sino alle costituzioni del 1848 si ravvisa, dunque, un tratto comune consistente nell'emersione, ancora una volta, di una responsabilità giuridico-penale: i Ministri potranno essere processati e puniti nei casi previsti da apposita legge, seppur tali carte intendono "temperare" la monarchia costituzionalizzata attraverso il governo rappresentativo¹³.

In tale scenario, il tema della responsabilità ministeriale rappresenta uno dei più delicati nodi da sciogliere.

Com'è noto, essa appare fondarsi su due direttive, ben sintetizzate da Pietro Peverelli: la cooperazione sincera col monarca e l'influenza dell'opinione pubblica, che finalmente contribuisce a svincolare la dimensione politica da quella giuridica¹⁴.

Il concetto della responsabilità dei Ministri affiora in Piemonte, dopo la promulgazione dello Statuto fondamentale, con l'articolo 67, a tenore del quale «I Ministri sono responsabili. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro»¹⁵; con l'articolo 47, secondo cui «La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i mini-

¹² B. CONSTANT, *De la responsabilité des ministres* (1815), in B. CONSTANT, *Oeuvres complètes*, IX, 1, a cura di O. DEVAUX - K. KLOCKE, Tübingen 2001. Sul pensiero di Constant, cfr. L. JAUME, *Le concept de "responsabilité des ministres" chez Benjamin Constant*, in «Revue française de droit constitutionnel», 42/2000, 227-243; A. BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*, Modena, 1874, 53 e ss.; V. SANSONETTI, *La responsabilità penale dei ministri e l'art. 47 dello statuto*, disponibile su www.bpr.camera.it, 602-603: «Così, quando l'Habeas corpus - la grande guarentigia della libertà individuale in Inghilterra - non è sospeso, e il ministro compie un atto contrario a questo, la responsabilità sua non è in quanto è ministro, ma è quella di qualunque altro cittadino. Ma se, invece, l'Habeas corpus è sospeso, ed egli compie malamente atti contro di esso, allora si verifica la responsabilità ministeriale. Beniamino Constant chiarisce tale concetto con questo esempio: « Se confido ad un uomo la gestione de' miei beni; ed esso abusa della mia confidenza e compie operazioni evidentemente contrarie alla mia volontà e a' miei interessi, ne è responsabile per cattivo uso d'un potere conferitogli; ma se quest'uomo stesso forza la serratura del mio scrigno per togliermi una somma che io non gli avevo confidata, non si dirà che è responsabile come mio agente, ma sarà punibile per aver commesso un attentato contro la mia proprietà. Nel primo caso avrebbe abusato di una autorizzazione legale che gli avevo accordata, e ne seguirebbe la responsabilità. Nella seconda ipotesi, avrebbe agito senza autorizzazione, e il suo delitto nulla avrebbe di comune con la responsabilità» (Corso di politica costituzionale)».

¹³ Costituzione del Regno delle Due Sicilie, art. 72: «Gli atti di ogni genere sottoscritti dal Re non hanno vigore se non contrassegnati da un ministro segretario di stato, il quale perciò solo se ne rende responsabile». Statuto del Granducato di Toscana, art. 61: «I ministri hanno libero accesso in Parlamento e il diritto di essere ascoltati. Hanno l'obbligo, quando sieno invitati, a dare gli schiarimenti, che all'assemblea sembrassero opportuni». Statuto fondamentale del governo temporale degli Stati della Chiesa, art. 54: Questa «determinerà i casi di tale responsabilità, le pene, le forme dell'accusa e del giudizio».

¹⁴ L. LACCHÈ, *Responsabilità ministeriale*, cit., 22: «Sebbene quindi l'art. 65 attribuisca al re il diritto di nominare e revocare i suoi ministri, pure per l'applicazione delle altre disposizioni dello Statuto, che vi hanno correlazione, questo diritto non è né assoluto né illimitato, ma è necessariamente influenzato dalla maggioranza della Camera dei deputati». Sulla tematica anche P. PEVERELLI, *Commenti intorno allo Statuto del regno di Sardegna*, Torino, 1849, 135; R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il Rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino 2008; C. GHISALBERTI, *Stato e costituzione nel Risorgimento*, Milano 1972; A. CHIAVISTELLI, *Dallo Stato alla nazione. Costituzione e sfera pubblica in Toscana dal 1814 al 1849*, Roma, 2006. Esprime perplessità sulla possibilità di delineare netti confini tra responsabilità politica e giuridica G. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, cit., 50 e ss.

¹⁵ V. TEIXEIRA DE MATTOS, *Accusa parlamentare e responsabilità ministeriale*, Milano, 1909.

stri del Re e di tradurli dinanzi all'alta corte di giustizia»; infine, con l'articolo 36, a tenore del quale «Il Senato è costituito in alta corte di giustizia con Decreto del Re per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati»¹⁶.

Lo Statuto piemontese ha introdotto una doppia figura di responsabilità del Ministro, che guarda a due organi distinti: da un lato, essa è rivolta al Capo dello Stato, e come tale non è ben circoscribibile¹⁷; dall'altro, è orientata verso l'assemblea ed appare maggiormente definita. L'assemblea, in rappresentanza del popolo, può avviare l'azione, mentre il Senato ha la competenza a pronunciarsi sulla fondatezza dell'accusa.

Com'è noto, le molteplici teorie elaborate per delimitare la categoria dei reati ministeriali sono state ben sintetizzate nell'importante lavoro di Texeira de Mattos: il primo filone riconduce alla giurisdizione parlamentare tutti i reati, previsti dalla legislazione penale ordinaria, commessi dai Ministri; il secondo sottopone a tale giurisdizione i reati comuni attinenti all'esercizio delle funzioni ministeriali; il terzo guarda alle violazioni dello Statuto e delle leggi non previste dalla legislazione penale lesive degli interessi, della sicurezza e della dignità della nazione; il quarto amplia la terza teoria aggiungendo i reati previsti dal codice penale connessi all'esercizio delle funzioni ministeriali; il quinto distingue un'accusa parlamentare esclusiva e una facoltativa per le due categorie individuate nel quarto filone; infine, il sesto ritiene che vadano ricondotti alla giurisdizione parlamentare i reati contraddistinti dal fine politico dell'agente¹⁸.

Le teorie sommariamente illustrate possono ricondursi a due ragionamenti principali.

Secondo una prima impostazione, basata in primo luogo sul fatto che lo Statuto trae origine dall'antecedente francese, le citate disposizioni riconducono la responsabilità ministeriale al diritto comune¹⁹; secondo altro orientamento, invece, lo Statuto albertino prescrive la necessità di un'apposita legge speciale²⁰. Ed invero, si riscontrano taluni tentativi per disci-

¹⁶ Per un raffronto tra i contenuti dello Statuto Albertino e le Carte francesi del 1814 e del 1830 sulla tematica in analisi, si veda A. BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*, cit., 12.

¹⁷ G. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, cit., 148-149: «Il ministro dura in carica ad arbitrio del capo dello stato; questo arbitrio invero dovrà esplicarsi nel senso che il re manterrà al governo i ministri che meglio governano ed amministrano il paese, revocherà quelli che non corrispondono a queste condizioni, poiché anche il re è un organo dello stato e la sua volontà deve avere per scopo il maggior vantaggio del popolo; ma simili condizioni appunto perchè sono rimesse all'apprezzamento del capo dello stato non sono giuridicamente determinabili».

¹⁸ V. TEXEIRA DE MATTOS, *Accusa parlamentare e responsabilità ministeriale*, cit., 739 e s.; G. SCARLATO, *I reati ministeriali*, cit., 41 e s., che analizza con ottica critica e dettagliatamente tali teorie alle pagine 49 e ss.

¹⁹ A. BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici*, cit., 30 e ss.; L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, 1895, 486; G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, 662; O. QUARTA, *Sull'eccezione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria (Requisitoria in causa Nasi e Lombardo)*, in *Foro it.*, 1907, II, 281 e 293, ove si richiama la requisitoria del Sen. Quarta nella causa Nasi, secondo cui non può ammettersi che mentre lo Statuto piemontese «era tutto informato alle Costituzioni francesi, e quindi, anche alla Costituzione inglese, poiché quelle hanno origine da questa, si fosse poi voluto dipartire e dalle une e dall'altra nella sua concreta progressiva applicazione».

²⁰ G. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, cit., 154: «nessuna legge fu promulgata che direttamente riguardasse la materia; solo in via indiretta può citarsi la legge sulla Corte dei conti del 14 Agosto 1862, la quale dice all'art. 15, che la responsabilità dei ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte». In dottrina, sostenevano la necessità di una legge ad hoc: P. O. VIGLIANI, *Questioni sulla giurisdizione penale del Senato del Regno, (Art. 37, 37 e 47 dello Statuto)*, in *Annali di giurisprudenza italiana*, I, 1866/67, 55, nt. 33, secondo cui una legge era indispensabile per precisare i comportamenti punibili e le

plinare la materia in modo più dettagliato. Il riferimento è certamente alle iniziative del deputato Sineo, l'ultima delle quali venne analizzata nel 1867 da una Commissione, prima che il tentativo si arenasse²¹, e ai successivi progetti di Mancini, Bovio e Chimienti²².

Più nello specifico, tra coloro che escludevano il riferimento al diritto comune, i fautori della tesi "costituzionalistica" sostenevano che la responsabilità ministeriale riguardasse le molteplici forme di illecito particolarmente gravi nella vita istituzionale²³.

Ciò che emerge dal quadro descritto è la mancanza di indicazioni puntuali circa l'estensione, i caratteri, i limiti e le specie della responsabilità dei Ministri.

L'insufficiente configurazione della responsabilità ministeriale appare tanto più evidente sol che si consideri che è nel regolamento giudiziario del senato del 1870 che si rinvengono alcuni principi sostanziali da osservare nella procedura contro i Ministri²⁴, oltre che un'ulteriore argomentazione a favore della riconducibilità della responsabilità in commento al diritto comune: veniva infatti stabilito che nell'applicazione della pena si sarebbero osservate le disposizioni delle leggi penali relative al reato, ovvero si sarebbe punito nella misura e solo per i reati previsti dalla legge comune.

La giurisprudenza della Suprema Corte, che adottò la procedura sancita dallo Statuto nei confronti dei Ministri Giolitti, Crispi e Nasi, ha ampliato il concetto di reato ministeriale, limitando in parallelo la giurisdizione del giudice ordinario, il quale rimase fuori non solo dal giudizio, ma anche dalla fase istruttoria, sul presupposto della garanzia "dell'indipendenza dei poteri dello Stato" e dei "più alti e vitali interessi della nazione"²⁵.

sanzioni, aggiungendo che una simile legge era stata varata nell'Impero Austriaco; G. E. GARELLI DELLA MOREA, *Il diritto costituzionale italiano*, Torino, 1872, 222 e s.; P. NOCITO, *Alta Corte di giustizia*, Torino, 1886, 348, il quale sottolinea che non è ammissibile "che il Parlamento possa fare una legge penale d'occasione secondo i ministri che accusa", pur ammettendo che "la quale legge, nel silenzio dello Statuto, non può essere che il diritto comune"; C. DANUSSO, *Il senato liberale e i reati ministeriali*, in L. LACCHÈ, C. STORTI, F. COLAO (a cura di), *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento. Modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto*, Milano, 2015, 65 e ss.; B. PETRONE, *Il problema politico-giuridico della responsabilità ministeriale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, Vol. 96, Fasc. 365, 1923, 35.

²¹ G. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, cit., 157: "troviamo nella proposta Sineo affermati i principi seguenti: che la responsabilità del ministro si estende a tutti gli atti che promanano dal re, anche all'esercizio delle prerogative; che vi sono speciali figure di reati ministeriali; che per tutti i reati anche quelli commessi fuori dell'esercizio delle proprie funzioni il ministro risponde avanti il Senato, dietro accusa della Camera dei Deputati. La Commissione poi introdusse una distinzione importante; distinse cioè i ministri nella loro speciale qualità, responsabili di ogni omissione e negligenza, ed i ministri come pubblici ufficiali responsabili ai sensi del diritto comune; estese la responsabilità dei ministri a tutti gli atti commessi dai funzionari loro dipendenti, quando questi atti abbiano importato offesa agli interessi e dignità della nazione; e finalmente riconobbe una responsabilità civile nel ministro e verso il privato e verso la pubblica amministrazione per danno al pubblico erario, ed offesa ai diritti individuali guarentiti della legge".

²² V. TEXEIRA DE MATTOS, *Accusa parlamentare e responsabilità ministeriale*, cit., 712 e ss.

²³ V. TEXEIRA DE MATTOS, *op. cit.* 354; M. SIOTTO PINTOR, *Della responsabilità dei Ministri e dell'Autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa*, in *Foro it.*, 1907, II, 371; M. MANCINI – U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, 741 e ss.

²⁴ Cfr. articoli 5 e 32 del regolamento.

²⁵ Cass. Pen. Sez. Un., sentenza 10 giugno 1907, in *Riv. Pen.*, 1907, 199 e in *Foro it.*, 1907, II, 281, in proc. Nasi: "l'autorità giudiziaria ordinaria è sempre incompetente a giudicare e istruire in ordine a quei delitti che il ministro commette in danno dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni di Ministro, cioè in ordine a tutti quei fatti, con i quali il ministro, violando il codice penale, viola altresì l'alto mandato affidatogli, e, con esso, la fiducia del Capo dello Stato e della Nazione", su cui si vedano M. BELLACOSA, *I profili penali del reato ministeriale*, cit., 46; G. VINCIGUERRA CORDARO, *La responsabilità penale dei ministri e l'Alta Corte di Giustizia*, Messina, 1905; L. CAR-

3. L'avvento della Costituzione

L'avvento della Costituzione ha sciolto solo in parte le questioni a lungo discusse dalla dottrina durante la vigenza dello Statuto Albertino.

Nella forma di governo parlamentare italiana numerose sono le prerogative previste per gli organi costituzionali, tali da assicurare ai medesimi un ampio margine di azione nell'esercizio delle loro competenze. Si pensi alle previsioni relative ai parlamentari e al Presidente della Repubblica, rispettivamente contenute negli articoli 68 e 89 Cost.

Diverso è, invece, l'assetto previsto per i Ministri dagli articoli 28, 89, 95 e 96 Cost.

Probabilmente, nonostante l'avvento della Costituzione, la concreta configurazione della forma di governo ha condotto a qualificare i Ministri quali organi che, tra le loro funzioni e finalità, hanno quella di garantire l'irresponsabilità del Capo dello Stato. Da qui la piena attuazione, nei loro confronti, del principio generale secondo cui ogni cittadino, anche se funzionario dello Stato, è sempre responsabile per i suoi atti.

Nell'ambito dell'attività svolta quali funzionari pubblici è possibile distinguere²⁶ gli atti per i quali i Ministri possono risultare responsabili, innanzitutto sotto il profilo della titolarità degli stessi: i Ministri, infatti, rispondono non solo per atti esclusivamente propri, ma anche per atti formalmente del Capo dello Stato a cui hanno collaborato, nonché per atti dei propri funzionari, pur sempre riconducibili ad un loro comportamento attivo o ad una loro omissione.

Ancora, guardando alla natura della responsabilità stessa, com'è noto, la responsabilità può assumere due differenti declinazioni: tali forme di responsabilità – quella politica e quella giuridica – costituiscono, da un lato, un fattore di legittimazione del potere pubblico dell'autorità e, dall'altro, un fattore di garanzia e di rafforzamento del vincolo di legalità della pubblica autorità nei confronti dei destinatari degli atti amministrativi²⁷.

Ciò che caratterizza la responsabilità giuridica è la presenza di regole che predeterminano chi è il responsabile, per quali fatti si risponde e quali sono le conseguenze di un eventuale accertamento della responsabilità²⁸.

LASSARE, *Il Consiglio dei ministri (sub art.96)*, in *Comm. Cost. Branca-Pizzorusso*, Bologna-Roma, 1994, 431 ss. Sulla procedura seguita nei confronti del Ministro Giolitti cfr. V. SANSONETTI, *La responsabilità penale dei ministri*, cit, 608 e ss.

²⁶ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, 526.

²⁷ A. POLICE, *La responsabilità politica e la responsabilità giuridica nel prisma del procedimento amministrativo*, reperibile su www.apertacontrada.it.

²⁸ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988: "nella responsabilità giuridica vi sono regole ufficiali prestabilite da una autorità competente le quali determinano nell'ordine: a) chi e per quali classi di fatti è potenzialmente e astrattamente responsabile (tutte le persone fisiche e giuridiche per la responsabilità civile, tutte le persone fisiche che hanno superato i quattordici anni, salvo che non siano ritenute incapaci di intendere e di volere, per la responsabilità penale e così via); b) per quali fatti e comportamenti specifici risponde chi si impegna in una specifica vicenda (il soggetto astrattamente responsabile capace cioè di rispondere in via di principio, è assoggettato poi di volta in volta a specifiche responsabilità secondo che vende o compra, o ruba, o presta lavoro salariato, e così via), c) quali sono le conseguenze che debbono essere prodotte una volta provata una specifica responsabilità".

Diversi sono, invece, i canoni della responsabilità politica, ove la critica a coloro che esercitano il potere sottende o la volontà di un mutamento di una condotta o di un indirizzo oppure la rimozione dall'incarico²⁹. Essa sorge non già dalla violazione di una specifica norma, ma allorché un atto non sia apparso adeguato alle esigenze dell'incarico ricoperto (non essendo opportuno politicamente, o sia in contrasto con regole di correttezza costituzionale o ancora riflesso di una condotta privata non rispondente alla dignità della carica, o non conforme all'indirizzo politico concordato...), e l'unica sanzione ammessa è costituita dalla necessità delle dimissioni per il Ministro stesso.

Le azioni politiche del Governo sono valutate dal Parlamento e dal corpo elettorale, senza che nessun tribunale possa intervenire³⁰. Se nelle forme parlamentari razionalizzate contemporanee la valutazione spetta in primo luogo alle Camere³¹ – la cui fiducia nei confronti dei Ministri, tanto individuale quanto collegiale, è accertabile attraverso un procedimento di votazione definito minuziosamente dalle Costituzioni – diversamente, nelle forme di governo presidenziali, tale responsabilità politica dei Ministri opera solo nei confronti del Presidente della Repubblica³².

La responsabilità giuridica – e la responsabilità penale in particolare – è invece personale e riguarda i singoli atti compiuti o le condotte poste in essere³³.

²⁹ G.U. RESCIGNO, *op. cit.*: “nella responsabilità politica, posto (o presunto) che qualcuno eserciti un qualche potere politico (presupponiamo per ora di sapere cos'è potere politico: per lo meno presupponiamo di saperlo tanto quanto credono di saperlo coloro che si impegnano nella lotta politica), altri soggetti criticano il primo, con l'intenzione che cambi linea di condotta, oppure (in alternativa alla prima intenzione, o congiuntamente con essa, o dopo che la prima intenzione si è rivelata illusoria) con l'intenzione che venga rimosso dal potere e comunemente perda in potere e in influenza”. Per una prima ricostruzione della tematica si vedano, almeno, E. SAILIS, *Rapporto fiduciario fra Governo e Camere nel regime parlamentare*, Padova, 1953; V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Rassegna di dir. Pubblico*, Napoli, 1956, 2; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 151; L. R. LETTIERI, *La responsabilità politica dei ministri*, in *Studi sulla Cost.*, 1958, vol. III; G. MARANINI, *Rapporti fra Potere Esecutivo e Legislativo*, in *Studi Politici*, Firenze, 1959, 405; M. GALIZIA, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra parlamento e Governo*, Vol. I e II, Milano, 1964; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Scritti Tosato*, III, 1984; diversa l'opinione di G. PITRUZZELLA, voce *Responsabilità politica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, 290 ss, secondo cui la responsabilità politica, in quanto configurata e disciplinata dal diritto, può essere ascritta al genere della responsabilità giuridica”.

³⁰ R. BIN, *Processare Salvini equivale a processare il Governo? Gli equivoci e gli inganni dietro cui si nascondono i nostri politici. Con una Postilla*, su iacostituzione.info.

³¹ Per un approfondimento delle problematiche riferibili alle dinamiche della forma di governo italiana nell'ultimo decennio, si vedano F. PATERNITI, *L'affannoso avvio della XVIII Legislatura e il ruolo dell'Esecutivo alla luce delle evoluzioni della forma di governo italiana*, in *Federalismi.it*, n.2/2019, 16 gennaio 2019, in particolare par. 2; I. NICOTRA, *Il governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, n. 24/2011, 14 dicembre 2011; A. RUGGERI, “Forma di governo” e sistema dei partiti: due categorie oramai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consulta online*, 3/2018, 600 ss; A. D'ANDREA, *Premessa*, in A. D'ANDREA - M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito delle Camere “delegittimate” e l'avvio della XVIII Legislatura*, Bari, 2018, 9.

³² Nelle forme direttoriali, invece, la coincidenza fra gli uffici di ministro e di componente del collegio che funge da Capo dello Stato fa sì che tale responsabilità verso il Parlamento possa aversi solo all'atto della predefinita scadenza dalla carica. Su tali differenze si vedano, almeno, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 526 e s; G. PITRUZZELLA, voce *Responsabilità politica*, cit; J.J. LINZ, *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in *Il fallimento del presidenzialismo*, a cura di J.J. LINZ - A. VALENZUELA, trad. it. a cura di U. LIVINI, Bologna, 1995, 41; J. R. SCHLESINGER, *La Presidenza imperiale*, 1973, tr. it., Milano, 1980, 468.

³³ R. BIN, *Processare Salvini equivale a processare il Governo?*, cit.

L'articolo 96 Cost., nell'originaria formulazione, prevedeva che "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"³⁴. Secondo l'articolo 134 Cost. la Corte Costituzionale avrebbe giudicato sulle accuse promosse contro i Ministri, oltre che su quelle rivolte al Capo dello Stato.

È noto come l'utilizzo dell'espressione "reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni", pur cristallizzando il rinvio alla legislazione penale, sia stato oggetto di molteplici interpretazioni.

La tesi della c.d. contestualità cronologica, fondata sulla sincronia tra comportamento e attività funzionale, ha suscitato numerose perplessità riassumibili nella riconduzione al suo interno di fattispecie criminose che ne dovrebbero invece rimanere avulse, e, al contrario, nell'esclusione di reati tradizionalmente qualificati come ministeriali³⁵.

Diverse elaborazioni ricorrono piuttosto al concetto di abuso delle funzioni da parte del Ministro, lasciando tuttavia fuori le ipotesi di abuso della qualità o della posizione³⁶.

Altro orientamento fa leva sulla matrice politica del reato ministeriale, ricavabile dall'art. 8 c.p., seppur con l'aggiunta che – per giustificare la sottoposizione alla giurisdizione costituzionale – si dovrebbe fare riferimento alle funzioni svolte quali componenti del Consiglio dei Ministri e non a quelle esercitate come vertici della pubblica amministrazione³⁷.

Tra queste ricostruzioni, notevole rilevanza riveste quella incentrata sul fine politico perseguito tramite la commissione di reati comuni. Anche questo indirizzo, tuttavia, non ha

³⁴ Su cui si veda V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, 178: l'utilizzo del termine reati anziché del termine atti, "evita ogni dubbio circa la possibilità di incriminare membri del Governo per atti politici dei quali essi rispondono moralmente alle Camere" sottraendo "quindi i membri del Governo alla giurisdizione ordinaria per ovvie ragioni di convenienza nonché per la necessità di speciali indagini e accertamenti: fra i reati (purché commessi nell'esercizio delle funzioni) sono logicamente da comprendersi l'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione - che per il Presidente della Repubblica costituiscono l'eccezione alla sua irresponsabilità - ma si noti che per la deliberazione dello stato d'accusa non si richiede la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento, come invece nell'art. 90. L'aver usato la dizione «sono posti» fa dedurre che sia un dovere per il Parlamento procedere, su denuncia o per sua iniziativa. Per tutti gli altri reati (che non siano quelli commessi nell'esercizio delle loro funzioni), valgono le norme penali di diritto comune, rimanendo ferma, per i membri del Governo che siano deputati o senatori, l'autorizzazione a procedere, di cui all'art. 68".

³⁵ Tesi elaborata da F. CHIAROTTI, *La giurisdizione penale della Corte Costituzionale*, in *Rivista di diritto processuale penale*, n. 4/1957, 844-911 e sostenuta da G. CONTINI, *Sulla natura dell'accusa parlamentare ex art. 96 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1966, 623. I profili critici di tale impostazione sono stati approfonditi da G. SCARLATO, *I reati ministeriali*, cit., 88 e ss; A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., 12 e ss; G. DI RAIMO, *Reati ministeriali e presidenziali*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, 1987; Id, *I reati ministeriali e i delitti presidenziali*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, VI, Firenze, 1969, 196.

³⁶ Tesi sostenuta da G. LEONE, *Lineamenti di diritto processuale penale*, Napoli, 1956, 555; A. TESAURO, *Manuale di diritto costituzionale*, Napoli, 1958, 272; G. MONTALBANO, *I reati di competenza della Corte costituzionale*, in *Studi in memoria di G. Zanobini*, III, Milano, 1965, 412 e ss; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1949, II, 117 e ss. Parzialmente diversa la prospettazione di G. DI RAIMO, *I reati ministeriali e i delitti presidenziali*, cit., 198, basata sulla circostanza aggravante di cui all'art. 61 n.9 e criticata da G. SCARLATO, *I reati ministeriali*, cit., 94; L. CARLASSARE, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, in *Processo Lockheed, supplemento a Giur. Cost.*, 1979, 269; M. ANGELINI, *Rilievi sui reati ministeriali*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1996, 632 e ss.

³⁷ P. VIRGA, *I reati ministeriali*, in *Jus*, 1954, 93-96; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, 474; G. BASCHIERI-L. BIANCHI D'ESPINOSA- C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 341; C. TAORMINA, *Procedimenti e giudizi di accusa*, Milano, 1978, 161 e ss

persuasione parte della dottrina, che ha fatto leva sull'obiezione secondo cui appare poco probabile che il Ministro agisca per uno scopo puramente politico, senza alcun riguardo al tornaconto personale³⁸.

Ancora, v'è chi sostiene che il giuramento imposto ai Ministri, dal quale discenderebbero precisi doveri costituzionali, farebbe scaturire la loro responsabilità per violazione del dovere di fedeltà, oltre che nel caso di violazione delle norme penali, con ciò ampliando tuttavia eccessivamente l'ambito della responsabilità ministeriale³⁹.

Le perplessità sull'espressione utilizzata emersero anche durante i lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1953⁴⁰.

Quanto agli aspetti procedurali, tale legge prevedeva che la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri fosse deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione, costituita da dieci deputati e dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere, per ogni rinnovo, con deliberazione adottata a maggioranza, in conformità del proprio regolamento⁴¹. Nel porre in stato di accusa, il Parlamento in seduta comune eleggeva, anche tra i suoi componenti, uno o più commissari, i quali avrebbero esercitato davanti alla Corte le funzioni di pubblico ministero e avrebbero potuto assistere a tutti gli atti istruttori⁴².

Le disposizioni del Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa, approvato dalla Camera il 14 e dal Senato il 20 luglio 1961, miravano ad assicurare che venisse mantenuta la proporzione tra i diversi gruppi Parlamentari nella composizione della Commissione, introducendo il principio secondo cui in caso di impedimento o di astensione i commissari effettivi sarebbero stati sostituiti con supplenti appartenenti al medesimo gruppo⁴³.

La vera problematicità nella procedura si rinveniva nell'ambito dei poteri e del ruolo della Commissione, che esercitava le proprie facoltà senza alcun vincolo di subordinazione nei confronti del Parlamento. Essa, infatti, dichiarava la propria incompetenza qualora aves-

³⁸ A. PIZZORUSSO, *I reati ministeriali*, in *Riv. Trim. di dir. Pubbl.*, II, 1975, 1715 ss ben chiarisce che la dottrina "ha ritenuto che tale qualificazione può risultare tanto dall'applicazione del criterio obiettivo od ontologico, secondo il quale il reato che offende un interesse politico dello Stato o un diritto politico del cittadino, quanto dal criterio subiettivo o teleologico, per il quale è tale il reato determinato, in tutto o in parte, da motivi politici"; F. D'OTTAVI, *La responsabilità penale dei ministri nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Arch. Pen.*, 1976, 253; tesi criticata da L. CIUFFOLI, *I reati ministeriali*, in *Giust. Pen.*, 1995, II, 307.

³⁹ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 208 e ss; ID., *Note in tema di giustizia penale costituzionale*, Torino, 1979, 41 e ss. Tesi criticata, sotto molteplici profili, da G. DI RAIMO, *I reati presidenziali* cit., 200; A. PIZZORUSSO, *I reati ministeriali*, cit., 1716; G. SCARLATO, *I reati ministeriali*, cit., 110.

⁴⁰ Secondo l'On. Costa, esponente del Partito socialista italiano, "il reato è attribuibile alla Corte costituzionale quando sia commesso, sì, dal ministro nell'esercizio delle sue funzioni, ma con abuso o con eccesso delle sue funzioni, nonché con fine politico e con danno dello Stato. Se ricorrono tutti questi elementi, si ha il reato ministeriale ben delineato. E la Corte costituzionale, caso per caso - auguriamoci che non si verifichi mai - direbbe se, in fattispecie, riscontri l'esistenza di detti estremi, per riconoscere la propria competenza". Cfr Atti parlamentari della Camera dei Deputati sulla legge 1/1953, seduta del 22 novembre 1950, disponibile su http://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stenografici/sed0593/sed0593.pdf#page=21&zoom=95,0,70. In senso contrario, nella seduta del 14 marzo 1951, l'On. Tesaro appoggiò l'interpretazione letterale, secondo la quale "solo i reati previsti dalle leggi penali comuni divenissero ministeriali per la loro commissione nell'esercizio delle relative funzioni. Cfr. E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997, 96.

⁴¹ Art. 12 L. Cost. 1/1953.

⁴² Art. 13 L. Cost. 1/1953.

⁴³ Artt. 3 e 5 del regolamento parlamentare per i giudizi di accusa.

se ritenuto che i fatti non fossero riconducibili agli articoli 90 e 96 della Costituzione. Dopo sommarie indagini preliminari, procedeva all'archiviazione qualora i quattro quinti dei suoi componenti avessero ritenuto la *notizia criminis* infondata. Inoltre, i tre quinti della Commissione, una volta aperta l'inchiesta, avrebbero potuto deliberare di non doversi procedere nei confronti dei soggetti inquisiti. Qualora l'archiviazione e/o la deliberazione di non doversi procedere avessero raggiunto maggioranze inferiori, il Parlamento avrebbe potuto decidere in via definitiva solo dopo una "richiesta scritta in tal senso da parte della maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere"⁴⁴.

4. Le novità introdotte dalla legge cost. 1/1989

Gli esposti aspetti procedurali appena ripresi, unitamente al menzionato ampio dibattito sul significato della locuzione "reati ministeriali", costituiscono un doveroso punto di partenza per analizzare il significato della modifica avvenuta con la legge costituzionale del 16 gennaio 1989 n.1.

Com'è noto, la revisione costituzionale del 1989 ha inteso "normalizzare" il perseguimento della responsabilità ministeriale, devolvendone la cognizione alla giurisdizione ordinaria. Tuttavia, i dubbi sull'esatta nozione di reati ministeriali, pur essendo mutata la normativa procedurale, sono rimasti perlopiù una costante.

Appare, dunque, necessario soffermarsi sulla procedura tracciata dalla riforma per comprendere il mutamento di prospettiva rispetto al precedente quadro.

La l. cost.1/1989 e la relativa legge ordinaria di attuazione 05.06.1989 n. 219 hanno riformato in modo radicale il previgente sistema, anche a causa del referendum del 1987, che, nel determinare l'abrogazione di alcune norme riguardanti la Commissione parlamentare c.d. inquirente⁴⁵, si traduceva in un giudizio popolare negativo sulla disciplina del procedimento penale per i reati ministeriali. Inoltre, la netta riforma del procedimento penale ministeriale si fondava sull'inopportunità di mantenere una giurisdizione della Corte Costituzionale in materia penale, che implicava «il giudizio sugli uomini»⁴⁶ oltretutto sulle leggi. Peraltro, il fatto che la Consulta fosse per l'occasione integrata dai giudici aggregati, in numero maggiore

⁴⁴ Artt. 17, 18 e 22 del regolamento parlamentare per i giudizi di accusa, su cui R. MORETTI, *Procedimento d'accusa e giudizio davanti alla Corte costituzionale (ad vocem)*, in *App. Nss. D.I.*, IV, Torino, 1984, 1314; Com'è stato ben osservato da A. D'ANDREA, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi d'accusa*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1965, 533 e ss. e L. SINAGRA, *Sul processo penale costituzionale*, Roma, 1966, 60 e ss, la Commissione era "un vero e proprio potere decisionale in luogo del Parlamento in seduta comune (come richiesto dalla Costituzione), non facilitandosi in nessun caso la pronuncia della Camere".

⁴⁵ Il quesito era così formulato: «Volete voi l'abrogazione degli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della l. 10 maggio 1978 n. 170 recante (Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla l. 25 gennaio 1962 n. 20)?». Per ulteriori approfondimenti si rinvia a G. BRUNETTA, *I referendum dell'8-9 novembre 1987*, in *Aggiornamenti Sociali*, 1988, 71; M. BELLACOSA, *I profili penali del reato ministeriale*, Padova, 2012, 54 e ss; E. ROSSI, *Il processo penale costituzionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, 1990, 298; O. BRUNO, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da "rivedere"*, su www.processopenaleegiustizia.it; A. CELOTTO - M. BELLACOSA, *Reato ministeriale*, in *Digesto disc. Pubbl.*, Agg., 2012, par.3.

⁴⁶ G. ZAGREBELSKI, *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, 1987, 521.

rispetto ai togati, andava a sottolineare la connotazione politica del giudizio, con il rischio di una attenuazione del carattere di imparzialità. Ancora, la previsione di un unico grado di giudizio, pur trovando fondamento nella singolarità dell'organo giudicante, determinava una significativa disparità di trattamento rispetto agli imputati processati secondo le norme ordinarie.

Sulla base di tali premesse, la finalità della riforma risiedeva nella volontà di «depoliticizzare»⁴⁷ il giudizio sui reati ministeriali e nel ricondurlo nell'alveo della giurisdizione ordinaria⁴⁸. Con l'art. 1 della l. cost. n. 1/1989 venne, quindi, modificato il previgente testo dell'art. 96 Cost., il quale prevedeva che il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, fossero 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.

Da tale riforma si è ricavata, altresì, una nozione “depoliticizzata” dei reati ministeriali, tale per cui la giurisdizione di cui all'art.96 Cost. si radica non solo per la qualifica dell'agente, bensì per la natura sostanziale del reato⁴⁹.

Il nuovo significato del termine ricomprende, dunque, qualsiasi violazione del diritto penale in relazione alla quale la funzione ministeriale abbia svolto un ruolo determinante, avendo il soggetto tenuto la condotta con abuso della qualità ovvero delle funzioni, in violazione dei doveri, o, semplicemente, a causa delle funzioni⁵⁰.

Questa concezione appare, dunque, ben distante da quella fondata sulla contestualità cronologica tra illecito e carica ricoperta.

Per quanto concerne gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, invero, sin dalle pronunce antecedenti alla riforma del 1989, era emerso che le deroghe alle comuni regole di esercizio della giurisdizione nei confronti di coloro che fossero investiti di pubblici uffici dovessero essere correlate alle funzioni costituzionali esercitate, piuttosto che alle posizioni personali dei titolari *pro tempore* dei relativi uffici⁵¹, e che il processo penale costituzionale non fosse strumento di garanzia personale dei Ministri, ma di più ampia ed oggettiva garanzia dell'ordinamento costituzionale⁵².

⁴⁷ L. ELIA, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Legislazione Penale*, 1989, 467.

⁴⁸ A. CIANCIO, *Art. 96*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1863 nota come la riforma segna il “declino di un vero e proprio sistema di giustizia politica anche se ciò non si è tradotto nella completa parificazione del procedimento alle forme ordinarie dei giudizi penali”; in senso analogo A. CELOTTO - M. BELLACOSA, *Reato ministeriale*, cit. 599; A. LIPRINO, *Procedimento per i reati ministeriali*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, Torino, aggiornamento 2005, tomo II, 1157.

⁴⁹ A. CIANCIO, *Art.96*, cit., 1871: “l’attribuzione della cognizione al giudice ordinario riguarda, espressamente, «i reati» (si ritiene tutti), compiuti dai titolari di incarichi di Governo”; P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001, 44 e ss.

⁵⁰ La nozione di reato ministeriale, come valutata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, è ben analizzata da M. SPINELLI, *I poteri delle Camere in relazione ai procedimenti per i reati ministeriali*, in AA.VV., *Il parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 2019, 390 e ss.

⁵¹ Corte Cost. sent. n. 6 del 1970, punto 6 del Considerato in diritto; sent. n. 13 del 1975, punto 5 del Considerato in diritto.

⁵² Corte Cost. sent. n. 125 del 1977, che, al punto 3 del Considerato in diritto, in relazione all'articolo 96 nella sua formulazione originaria, precisa che «in esso prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo: il quale ultimo è pur esso necessario ma non da solo sufficiente ad integrare le ipotesi in considerazione», in ciò ravvi-

Il principio è stato poi confermato nelle sentenze n. 87 e n. 88 del 2012, laddove si è affermato che «la prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'ambito»⁵³.

La Corte ha allo stesso tempo chiarito che il principio di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria dell'esercizio della giurisdizione penale, salvo le eccezionali e restrittive deroghe stabilite espressamente dalla fonte superprimaria, non incontra alcun limite ulteriore. Esso torna, così, in modo del tutto naturale ed automatico, a governare la fattispecie della responsabilità penale del Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero di un Ministro, in accordo con i principi di uguaglianza, legalità e giustiziabilità dei diritti, ribaditi, quanto ai pubblici funzionari, dall'art. 28 Cost.

Gli istituti di immunità rappresentano, dunque, deroghe, che non derivano direttamente dalla carica ricoperta, ma solo dalle funzioni inerenti alla stessa⁵⁴.

Quanto alla natura del collegamento tra atto illecito e funzioni, la Corte di Cassazione, individuando il reato ministeriale nel reato «commesso nell'ambito di atti e provvedimenti posti in essere nell'espletamento dei compiti attribuiti dalla legge al ministro», ha offerto dapprima un'interpretazione restrittiva, ricomprendendo di fatto i soli provvedimenti formali assunti da un Ministro nell'ambito della propria competenza⁵⁵.

A partire dal 1994, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno dato impulso ad un mutamento di orientamento, ritenendo sussistente il rapporto di strumentale connessione ogniqualvolta l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto⁵⁶.

Affinché si possa configurare un reato ministeriale, le Sezioni Unite richiedono cioè un rapporto oggettivo e strumentale con l'esercizio delle funzioni, escludendo tanto quelle ipotesi ove si tratterebbe di un mero rapporto di occasionalità, tanto la necessità di ulteriori «elementi qualificanti, come l'abuso dei poteri o delle funzioni, o la violazione dei doveri di ufficio, non richiesti dalla legge, né suggeriti da una corretta interpretazione»⁵⁷.

Le Sezioni Unite ritengono inoltre possibile la configurazione dei reati ministeriali anche nell'operato del Ministro quale vertice amministrativo del dicastero di competenza. Contraddicendo la teoria sopra menzionata facente perno sulla connotazione politica⁵⁸, viene

sando, tra l'altro, una delle principali differenze rispetto alla disciplina dettata dall'articolo 47 dello Statuto Albertino, che stabiliva: «la Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i ministri del Re». La Corte aggiunge quindi che: «L'art. 96 esige cioè, per la sussistenza e la perseguibilità del reato, non solo una determinata posizione giuridica dell'agente e in particolare che esso sia ministro o Presidente del Consiglio, ma che abbia commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali un fatto previsto e punito dalla legge penale. Dal che discende che il processo penale costituzionale non è strumento di garanzia personale dei ministri ma, di più ampia ed oggettiva garanzia dell'ordinamento costituzionale».

⁵³ Punto 5 e punto 3, del Considerato in diritto.

⁵⁴ Corte Cost. sent. n. 87 del 2012, punto n. 5 e sent. n. 88 del 2012, punto 3 del Considerato in diritto.

⁵⁵ Cass. Pen., VI sez., 6 agosto 1992, n. 3025.

⁵⁶ Cass. S.U. 20 luglio 1994, n. 14; Cass. S.U. 27 settembre 1995, n. 30; Cass. Pen., sez. VI, 20 maggio 1998, n. 8854; Cass. Pen., sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866 e Cass. Pen., sez. VI, 11 marzo 2011, n. 10130.

⁵⁷ Cass. S.U. 20 luglio 1994, n. 14, disponibile su *il Foro Italiano*, vol. 118, n. 7/8, 445 e ss.

⁵⁸ Cass. S.U. 20 luglio 1994, n. 14: «il movente che ha determinato il soggetto a delinquere, nonché il rapporto che può sussistere tra il reato commesso e l'interesse pubblico della funzione esercitata, proprio in conseguenza di quanto disposto dalla l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, sono criteri idonei a giustificare la concessione o

specificato che il rapporto oggettivo e strumentale con l'esercizio delle funzioni, che delimita la categoria dei c.d. «reati ministeriali», non viene meno in conseguenza dell'avvenuta utilizzazione, per la consumazione del reato, di funzionari o collaboratori inseriti, a qualsiasi titolo, nella struttura organizzativa o funzionale di un ministero, siano essi ignari strumenti delle altrui determinazioni o complici dell'illecito⁵⁹.

Chiariti gli effetti della riforma sulla nozione di reato ministeriale, occorre adesso analizzare più nello specifico gli aspetti procedurali.

Preliminarmente, va precisato che il procedimento a carico dei Ministri non poteva essere ricompreso all'interno del processo penale ordinario, essendo necessario procedere al bilanciamento del principio di uguaglianza con il principio costituzionale di garanzia della funzione di governo. Il riformato quadro normativo ha, quindi, tradotto l'esigenza di tutelare tale funzione in una duplice direzione: d'un canto, predisponendo misure volte ad impedire "un uso politicamente mirato di accuse contro ministri" (c.d. *fumus persecutionis*), che dovrebbe essere impedito dalle previsioni sulla composizione e sulle attribuzioni del Tribunale dei Ministri; dall'altro, tenendo presente i motivi di opportunità politica o di "ragion di Stato" mediante due cause di giustificazione *extra ordinem*, "che fanno sì che dalla giurisdizione politica si passi alla giustificazione politica"⁶⁰.

Più nello specifico, l'art.7 l. cost. 1/1989 prevede che il Tribunale dei Ministri – a cui spetta secondo il successivo art. 8 la conduzione delle indagini preliminari e la decisione di procedere o meno all'archiviazione - sia composto da membri estratti a sorte e di consolidata professionalità, trattandosi di magistrati in servizio da almeno cinque anni con la qualifica almeno di magistrato del tribunale⁶¹. Quanto al secondo profilo, l'art. 9 comma 3 della l. 1/1989 prevede che la Camera competente neghi l'autorizzazione a procedere ove reputi, con decisione 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.

È stato osservato come fulcro della riforma sia la devoluzione dell'intera fase delle indagini preliminari all'autorità giudiziaria, che pertanto dovrà procedere agli accertamenti sulla fondatezza e la qualificazione giuridica dei fatti ricondotti ai Ministri, mentre le valutazioni politiche sono rimesse alla competenza della Camera, che potrà pronunciarsi concedendo o negando l'autorizzazione a procedere⁶².

Quanto all'avvio del procedimento, ai sensi dell'art. 6 l. cost. n. 1/1989, i rapporti, i reati e le denunce concernenti i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione sono presen-

la negazione dell'autorizzazione a procedere da parte della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, ma non certamente condizioni per la configurabilità dei reati ministeriali».

⁵⁹ Cass. S.U. 20 luglio 1994, n. 14.

⁶⁰ Espressioni utilizzate da R. APRATI, *Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per "usurpazione" e per "menomazione" fra giudici ordinari e assemblee parlamentari*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2/2012.

⁶¹ Sulla composizione del Tribunale dei Ministri, si rimanda a P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, 136 e ss.

⁶² M. BELLACOSA, *I profili penali del reato ministeriale*, cit., 58 e s; E. FURNO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui reati ministeriali...ma con una decisione che desta perplessità*, in *Giur. Cost.*, 2009, 3066.

tati o inviati al Procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio, anziché alla procura della Repubblica presso il tribunale del *locus commissi delicti* secondo le regole comuni⁶³.

A questo punto, il Procuratore della Repubblica, omessa ogni indagine, entro il termine di quindici giorni, dovrà trasmettere con le sue richieste gli atti relativi al collegio di cui al successivo articolo 7, dandone immediata comunicazione ai soggetti interessati perché questi possano presentare memorie al collegio o chiedere di essere ascoltati.

I primi problemi interpretativi sono sorti a partire da questa previsione e riguardano le funzioni del Procuratore della Repubblica.

Ci si è chiesti, in particolare, se il PM abbia un ruolo ben circoscritto dall'espressione "omessa ogni indagine", ovvero se l'invio delle "richieste" implichi una sua valutazione sul "carattere ministeriale" del reato.

Le richieste potrebbero, infatti, apparire quale mero incumbente esecutivo finalizzato all'instaurazione della fase collegiale. Se così fosse, però, sarebbe stata sufficiente la previsione dell'obbligo di trasmissione degli atti al collegio. Pertanto, se è vero che esse hanno l'importante ruolo di avviare la fase collegiale, mediante le stesse emerge la possibilità che il procuratore distrettuale solleciti lo svolgimento di determinati atti di indagine o l'adozione di specifici provvedimenti.

Un sostegno a tale tesi sembra ritrovarsi nell'art. 1, comma 2, della legge n. 219/1989, che, specificando che il collegio può compiere, anche d'ufficio, gli atti di competenza del Giudice per le indagini preliminari, presuppone che gli stessi atti siano normalmente esperiti su richiesta delle parti⁶⁴.

Del resto, quest'ultima opinione è rafforzata dal ruolo che il PM ricopre in merito all'archiviazione, su cui ci si soffermerà nel prosieguo.

Sulla base di tali elementi, il Procuratore viene qualificato come "elemento di raccordo tra «il motore giudiziario» e «freno politico» del procedimento"⁶⁵, cui risultano attribuite funzioni "classificatorie" e "sollecitorie", nonché "di impulso" del procedimento⁶⁶.

⁶³ A. LIPRINO, *Procedimento per i reati ministeriali*, cit.

⁶⁴ A. TOSCHI, *Commento all'art. 6, l. cost. n. 1/1989*, in *Legislazione penale*, 1989, 492; A. LIPRINO, *Procedimento per i reati ministeriali*, cit., "Deve ritenersi perciò che il procuratore non sia solo un organo di «trasmissione» (13), ma che sia titolare di una facoltà di impulso nei confronti del collegio, esercitabile mediante le proprie richieste, come ulteriormente confermato dal potere, spettante allo stesso p.m., a norma dell'art. 2, 1° co., legge n. 219/1989, di richiedere al collegio lo svolgimento di investigazioni suppletive"; analogamente, M. PATI, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, su *Nomos* 3/2014, 17 ritiene che le "richieste implicano quantomeno che gli sia riconosciuto il «potere-dovere di formulare un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie» diretto ad una preliminare valutazione sulla ministerialità del reato"; si veda anche R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, 170; A. CIANCIO, *Art.96*, cit., 1873; P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., 143 ss.; 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 *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 4185 nt. 33.

⁶⁵ A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., 217.

⁶⁶ Così P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., 159; A. TOSCHI, *Commento all'art. 6 della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989, 493, su cui anche M. PATI, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, cit., 17.

5. La competenza nella qualificazione del reato ministeriale e le connesse questioni relative all'archiviazione

È possibile adesso prospettare gli scenari che si aprono ogni qual volta la *notitia criminis* in esame pervenga al Procuratore della Repubblica, rispondendo all'interrogativo sulla titolarità del potere di qualificare il reato in chiave ministeriale.

Le citate disposizioni delineano una qualificazione iniziale del fatto da parte del Procuratore della Repubblica, seppur omessa ogni indagine, che costituisce il presupposto formale affinché il Tribunale dei Ministri possa compiere gli atti previsti dalla legge n. 219 del 1989⁶⁷, confermando o smentendo tale qualificazione sulla base di apposite indagini⁶⁸. E ciò, ben distinguendo, come già anticipato, il ruolo del Tribunale dei Ministri rispetto alla funzione riconosciuta alle Camere nella fase successiva riguardante l'autorizzazione a procedere.

Il Tribunale dei Ministri, entro novanta giorni dal ricevimento degli atti dal Pubblico ministero, può disporre l'archiviazione degli atti (art. 8, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989) con decreto non impugnabile e sentito il Pubblico ministero, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo. L'archiviazione è definitiva quando la notizia di reato è infondata, manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'art. 96 Cost., il reato si è estinto, il fatto non è previsto dalla legge come reato o l'indiziato non ha commesso il fatto (come previsto dalla prima parte del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 219 del 1989).

L'archiviazione è anomala, ai sensi della seconda parte della medesima disposizione, se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati dall'art. 96 Cost.; in tal caso il Tribunale dei Ministri dispone anche la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato.

Ove, invece, non ritenga di disporre l'archiviazione, il Tribunale dei Ministri dovrà trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica affinché a sua volta provveda a trasmetterli al Presidente della Camera competente ai sensi dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1989, ovvero alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguardi anche soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati. Gli atti saranno, invece, trasmessi al Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere.

In ogni caso, al medesimo Tribunale è consentito revocare l'archiviazione inizialmente disposta, su richiesta del Procuratore della Repubblica, nel caso sopravvengano nuove prove.

⁶⁷ "Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione" in G.U. 6 giugno 1989, n. 130.

⁶⁸ Così 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*, in *Federalismi.it*, n.9 del 2 maggio 2012, il quale precisa che "tali indagini integrano sullo specifico punto quelle di ordinaria spettanza del pubblico ministero, nella cornice costituzionale dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che pertanto le disposizioni dettate per il procedimento davanti al tribunale dei ministri non derogano ma specificano".

Ancora, il Pubblico ministero può richiedere, precisandone i motivi e prima del provvedimento di archiviazione, di svolgere un supplemento d'indagini, da concludere entro sessanta giorni (art. 8, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989).

La questione, tuttavia, è più complessa di ciò che a prima vista potrebbe apparire, come dimostrano i conflitti di attribuzione su cui la Corte Costituzionale si è pronunciata dopo la riforma.

Tali questioni affiorano quando il fatto contestato, pur non essendo qualificato come reato ministeriale, costituisca un illecito penale. In questa ipotesi, l'art. 3 l. 219/1989 prevede che il collegio disponga l'archiviazione e la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente. L'unica formalità richiesta in tale ipotesi nei confronti delle Camere è quella di dare comunicazione dell'archiviazione alla Camera competente. Si tratta, lo si ribadisce, della cosiddetta archiviazione per "non ministerialità" del reato o archiviazione anomala, al fine di distinguerla da quella prevista dall'art. 8 della l. cost. 1/1989.

Con la nota sentenza n. 241/2009, la Consulta ha aderito ad una prospettiva secondo la quale al Parlamento deve essere riconosciuta la possibilità di valutare la "ministerialità" del reato, oltre che la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione⁶⁹, con ciò aprendo la strada alla prassi di adottare delibere parlamentari di ministerialità, per decidere sull'autorizzazione, anche in assenza di richieste in tal senso del Tribunale dei Ministri.

Il mutamento di prospettiva è maturato, in primo luogo, con la sentenza della Sesta sezione della Cassazione penale del 03.03.2011 n.10130, allorché è stato ritenuto che il P.M. debba trasmettere il fascicolo al Tribunale dei Ministri solo quando ritenga di aver ricevuto una *notitia criminis* 'qualificata'. Per la Cassazione, questa situazione ricorre nei casi in cui "sia possibile direttamente ed immediatamente ricollegare al Ministro la commissione del reato, anche in relazione al collegamento con l'esercizio delle sue funzioni"⁷⁰.

⁶⁹ Corte Cost. sent. n.241/2009: "all'organo parlamentare...non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno – ove non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri – la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciutale dall'art.96 Cost.". Si soffermano su questa decisione E. ALBANESE, *La «propria» ed «autonoma valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati* (sent. Corte cost. n.241/2009), in *Rass. parl.*, 2010, 463; G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 1 del 1989*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. 2, *Dell'organizzazione costituzionale* Napoli, 2009, 733; 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 *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 54, 3062 ss; G. ARCONZO, *A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati*, in *Quad. cost.*, 2010, 115 s.; L. PACE, *Reati ministeriali e conflitto d'attribuzione. Una inammissibilità tutt'altro che scontata*, in *Giur. Cost.*, 5/2016, 1652; G. FERRI, *Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del parlamento in caso di archiviazione «anomala»*, su https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/garanzie/Ferri01.pdf.

⁷⁰ G. ARCONZO – L. PLATANIA, *Reato ministeriale? Nel dubbio la parola al Tribunale dei Ministri*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 13 maggio 2011 non condividono appieno la tesi secondo la quale "la scelta del P.M. di non trasmettere le carte al Tribunale dei Ministri debba essere limitata ai soli casi in cui la non ministerialità del reato è evidente (così anche Cenci in *Giur. it.*, 1997). Diversamente, non si comprenderebbe per quali ragioni la legge costituzionale demandi ad un organo apposito, quale il Tribunale dei Ministri, che appartiene all'ordine giudiziario quale organo specializzato del giudice ordinario (Cass. pen. Sez. I, n. 28866/08), il compimento delle indagini preliminari e la valutazione sulla ministerialità dei reati", in quanto questo ragionamento "rischierebbe di lasciare il

Dal quadro sommariamente rappresentato, emerge che la dialettica tra P.M. e Tribunale dei Ministri non è priva di incertezze. Così, è stata sostenuta la necessità di procedere ad un'interpretazione sistematica che guardasse alle prerogative costituzionali di tutti i Poteri coinvolti, compreso il Parlamento, con conseguente applicazione del principio di leale collaborazione tra potere politico e giudiziario⁷¹.

L'interpretazione eccessivamente ampia tradottasi, nelle c.d. "delibere di ministerialità" è stata, successivamente, sconfessata dalla stessa Consulta, che con le sentenze 87/2012 e 88/2012, ha precisato che le Camere possono valutare la natura del reato solo al fine di decidere sulla richiesta di autorizzazione a procedere, ovvero, nel caso di archiviazione anomala, per sollevare conflitto di attribuzione⁷².

Si è affermato, così, il "primato dell'autorità giudiziaria" nella qualificazione giuridica del reato attribuito al Ministro⁷³, con conseguente esclusione del principio di leale collabora-

fianco scoperto qualora il P.M. decidesse arbitrariamente di qualificare il fatto come non ministeriale con intento persecutorio o, più semplicemente, per evitare il possibile intervento del Parlamento (cfr. Lombardi, in Quad. Cost., 2008, 890)". Piuttosto un ragionevole bilanciamento delle istanze di tutti gli attori in gioco si realizza "affermando che il P.M. debba limitarsi a svolgere una delibazione di 'non manifesta non ministerialità': il P.M. dovrà dunque procedere per le vie ordinarie, senza investire il Tribunale dei Ministri, solo se il reato è *ictu oculi* non ministeriale. Ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 6 della L. cost. n. 1 del 1989 impedisce al P.M. di svolgere qualsivoglia atto di indagine: la questione potrà quindi essere valutata approfonditamente solo dal Tribunale dei Ministri, cui competono le indagini sui fatti rappresentati nella notizia di reato. Non potendo quindi il P.M. accedere al fatto, nello svolgere questa sommaria e provvisoria valutazione di 'non manifesta non ministerialità', si ritiene che – anche alla luce del principio di leale collaborazione – il P.M. faccia propria la tesi secondo cui i reati ex art. 96 Cost. sono quelli commessi, "più che nell'esercizio delle pubbliche funzioni, grazie alla presenza di quelle funzioni" (Barile, Cheli, Grassi, *Ist. dir. pubbl.*, 2007, 144). All'esito delle indagini preliminari, il Tribunale dei Ministri potrà poi, anche sulla base di un'interpretazione più restrittiva della nozione di reato ministeriale, ritenere che il fatto reato non sia riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 96 Cost., come ad esempio avvenuto nel caso Matteoli. Questa soluzione potrebbe allo stesso tempo prevenire eventuali abusi da parte del P.M., lasciare impregiudicate le competenze del Tribunale dei Ministri – che funge da indispensabile cinghia di trasmissione tra autorità giudiziaria e Parlamento – e, quindi, consentire alle Camere di esercitare le proprie prerogative costituzionalmente garantite".

⁷¹ Principio cui si fa riferimento in Corte cost., n. 23 del 2011 e, antecedentemente, n. 403 del 1994.

⁷² Ampia dottrina ha analizzato le citate sentenze: M. BONI, *Spigolature a margine del "caso Ruby": sulla costituzione di mero stile nei giudizi davanti la Corte costituzionale*, *Forum di quaderni costituzionali*, 17.12.2012, che si sofferma su aspetti processuali, quali le modalità di costituzione delle parti nel giudizio, nonché in generale il rispetto del contraddittorio davanti la Corte; O. BRUNO, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da "rivedere"*, cit.; A. CELOTTO - M. BELLACOSA, *Reato ministeriale*, cit.; A. CARMINATI, *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*, in *Rivista AIC*, 19.06.2012; M. PATI, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, cit.; E. VIVALDI, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013; 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*, cit.; E. FURNO, *Le nuove sentenze "gemelle" della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?*, su *giurcost.org*; ID., *Il «caso Ruby» ed i reati ministeriali: finale di partita?*, su *Giur. Cost.*, 2/2012, 1249 e ss; T. F. GIUPPONI, *Ancora sui reati ministeriali: i casi Berlusconi e Mastella davanti alla Corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione?*, su *Giur. Cost.*, 2/2012, 1292 e ss; L. PACE, *Reati ministeriali e conflitto d'attribuzione. Una inammissibilità tutt'altro che scontata*, cit., 1650; G. GEMMA, *Procedimenti penali per (presunti) reati ministeriali e legittimazione del governo a sollevare conflitto di attribuzioni*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1 marzo 2013; E. MALFATTI, *Repetita iuvant (?)*: l'ultima giurisprudenza parlamentare in tema di responsabilità ministeriale, in *Osservatorio costituzionale*, febbraio 2015.

⁷³ M. BELLACOSA, *I profili penali del reato ministeriale*, cit., 82; E. VIVALDI, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, cit., par. 4.

zione, posto che esso non può essere invocato laddove “non vi sia confluenza delle attribuzioni e la separazione costituisca l'essenza delle scelte compiute dalla Costituzione, al fine di ripartire ed organizzare le sfere di competenza costituzionale”⁷⁴.

Da quanto rappresentato emerge che il Tribunale dei Ministri funge da “filtro” nei rapporti tra autorità giudiziaria e Camera competente; un filtro in cui eccezionalmente si uniscono le competenze del Pubblico Ministero e del Giudice delle indagini preliminari ai soli fini dell'accertamento della ministerialità del reato. Se in questo modo si tenta di evitare possibili eccessi nella qualificazione in sede parlamentare, rimane tuttavia incerto il riparto di competenza tra Tribunale dei Ministri e Pubblico Ministero.

Sul punto, è stato sostenuto che «se viene deferito al tribunale dei ministri il relativo accertamento in funzione di “filtro” preventivo all'eventuale autorizzazione parlamentare, l'unico modo per differenziarne il ruolo costituzionale da quello del Pubblico Ministero, rendendone ineludibile la consultazione, è che ad esso deve ritenersi spettante in via esclusiva non già la ricostruzione della componente oggettiva del fatto-reato, che può fare il Pubblico Ministero, né la constatazione della qualifica ministeriale del soggetto, quanto la valutazione dell'elemento intenzionale, del “movente” che ha mosso il membro del Governo indagato, e delle circostanze eventualmente documentate del suo operato da cui tale movente risulti confermato o smentito»⁷⁵. Tuttavia, la Corte sotto tale profilo rimane silente. Ciò che, comunque, si può affermare è che la valutazione del Tribunale dei Ministri rileva sia sul piano processuale nel caso di archiviazione asistemica, sia ai fini dell'introduzione all'esame presso la Camera competente.

Le rilevate peculiarità procedurali, che servono a coordinare il ruolo degli organi coinvolti, rendono il complesso dei reati ministeriali, pur nella loro riconducibilità al diritto penale comune, “parte compenetrata di un diverso e nuovo *unicum*”⁷⁶.

6. L'autorizzazione a procedere

Come già rappresentato, l'art. 8, comma 1, l. cost. 1/89 prevede la trasmissione della richiesta di autorizzazione a procedere da parte del Procuratore della Repubblica al Presidente della Camera competente.

Le ipotesi giustificative previste dall'art. 9 l. cost. 1/1989, in presenza delle quali l'autorizzazione verrà negata, sono identificate segnatamente nella “tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante” e nel “perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo”.

⁷⁴ Sull'applicazione di tale principio si vedano: R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in Riv. Dir. Cost., 2001, 3 ss; C. PADULA, *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di «leale collaborazione»: un bilanciamento mancato*, in Giur. Cost., 4/2000, 2339; B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra ministro della giustizia e C.S.M. alla prova: chi controlla il concerto?*, in Giur. Cost., 2003, 3911 e ss; F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, in Giur. Cost., 2003, 3909 e ss.

⁷⁵ R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona) il ruolo del “Tribunale dei ministri”*, cit., 11.

⁷⁶ P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., 49.

Appare preliminarmente necessario evidenziare che l'art. 9 l. cost.1/89 utilizza espressamente la locuzione "autorizzazione a procedere".

Oltre a tale rilievo, taluni elementi di carattere formale e sostanziale hanno indotto autorevole dottrina a ritenere che siamo in presenza di una condizione di procedibilità⁷⁷.

Più nello specifico, gli articoli 2, comma 1, e 4, comma 1, della legge n. 219 del 1989 usano l'espressione condizioni di procedibilità⁷⁸.

Ancora, l'art. 4, comma 2, della legge 219/1989 prevede che, nel caso in cui il procedimento venga avviato in relazione ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'autorizzazione non operi a favore di tutti i correi, con ciò avvalorando la tesi della natura soggettiva delle esimenti⁷⁹.

Tuttavia, va rilevata la diversità di tale istituto rispetto a quello previsto dagli articoli 343 e seguenti del codice di procedura penale. Quest'ultima ipotesi, infatti, presuppone una notizia di reato ben delineata, tanto dal punto di vista oggettivo che soggettivo, grazie all'iscrizione nel registro di cui all'art. 335 c.p.p.; al contrario, l'autorizzazione in esame è antecedente all'espletamento di quelle attività che solo successivamente andranno a verificare se davvero sussiste un reato ministeriale, con ciò dimostrando la peculiarità della riconduzione nel catalogo delle condizioni di procedibilità⁸⁰.

⁷⁷ M. SPINELLI, *I poteri delle Camere in relazione ai procedimenti per i reati ministeriali*, cit., nt. 129 ben spiega il dibattito sulla natura delle esimenti. In particolare, la dottrina che sostiene che il diniego dell'autorizzazione a procedere non farebbe venir meno l'antigiuridicità del fatto, qualifica le due condizioni di cui all'art 9, co 3 come condizioni di procedibilità, che verrebbero rimosse con la concessione dell'autorizzazione a procedere. Tale ragionamento poggia sulla circostanza che la valutazione del Parlamento è ulteriore rispetto a quella operata dalla magistratura nella qualificazione del fatto come illecito. Coerentemente, le previsioni di cui all'art. 4 legge 219 del 1989, all'art. 18-ter, co 9, Reg Camera e all'art. 135-bis, co 9, Reg Senato prevedono che l'Assemblea si possa pronunciare nel senso del diniego dell'autorizzazione per alcuni concorrenti e nel senso della sua concessione per altri di essi (tant'è che nella relazione di accompagnamento al ddl cost presentato al Senato nella X legislatura (AS 1603), si precisa che tale previsione si giustifica in ragione della natura "squisitamente soggettiva" delle scriminanti). Anche la legge ordinaria (art. 4, comma 1, l. n. 219 del 1989) qualifica le fattispecie in oggetto come condizioni di non procedibilità. In dottrina, si pronunziano nel senso della natura soggettiva delle esimenti (configurate quindi come condizioni di procedibilità), G. SCACCIA, *Camere e Tribunale dei Ministri*, in *Giur. Cost.*, 1995, 2083 e ss; L. ELIA, *L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Premessa: le nuove regole sui reati ministeriali)*, in *Legislazione penale*, 1989, n. 4, pt. 2, 471; A. TOSCHI, *L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 11)*, in *Legislazione penale*, 1989, n. 4, pt. 2, 504, che qualifica l'autorizzazione in questione come *species* autonoma delle condizioni di procedibilità. Qualificano invece gli interessi in oggetto come cause di giustificazione, F. POSTERARO, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1988, n. 2, 101 (che ritiene trattarsi di due nuove cause di giustificazione) e A. CERRI, *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. 15, Roma, 1989, 1-116, che qualifica le suddette condizioni come cause di giustificazione *extra ordinem*.

⁷⁸ Nonostante la qualificazione operata dall'art.4 comma 1 l.219/1989, A. CIANCIO, *Art.96*, cit., 1878, ritiene che sotto il profilo sostanziale "altro è il problema delle condizioni che giustificano il diniego di autorizzazione, che consistono...in peculiari circostanze obiettive di esclusione della punibilità".

⁷⁹ R. PINARDI, *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giur. Cost.*, 1993, 2083.

⁸⁰ P. DELL'ANNO, *op. cit.*, 215 e ss. Lo stesso autore rileva ancora che ciò che rende peculiare l'autorizzazione in esame è la sua connotazione soggettiva oltre che la sua irrevocabilità, posto che l'ordinario modello normativo non impedisce "un rinnovato promuovimento dell'azione penale".

In secondo luogo, ai fini della presente indagine, occorre tracciare la differenza tra l'autorizzazione di cui all'art. 68 Cost. e quella oggetto della presente riflessione⁸¹.

L'art. 68.2 Cost. è volto a tutelare lo *status* di parlamentare in quanto tale e opera solo per il tempo di permanenza in carica; differentemente, l'art. 96 Cost. non tutela il Ministro in quanto tale, rivolgendosi piuttosto ai reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali. L'iter previsto da tale articolo va, dunque, attivato anche se frattanto sia intervenuta la cessazione dalla carica.

Inoltre, i due strumenti sottendono valutazioni differenti ad opera del Parlamento: nel primo caso, ciò che rileva è infatti la sussistenza di un *fumus persecutionis*, ovvero di un'iniziativa intrapresa per pregiudicare le funzioni del parlamentare.

Sul punto, la Corte Costituzionale, con la sentenza 23 novembre 2007, n. 390 ha chiarito che «l'art. 68 Cost. mira a porre a riparo il parlamentare da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo; a proteggerlo, cioè, dal rischio che strumenti investigativi di particolare invasività o atti coercitivi delle sue libertà fondamentali possano essere impiegati con scopi persecutori, di condizionamento, o comunque estranei alle effettive esigenze della giurisdizione»⁸².

Nella seconda ipotesi, invece, l'organo elettivo dovrà formulare un vero e proprio giudizio sull'operato del Ministro e sui presupposti che l'hanno mosso, secondo un procedimento logico analogo a quello utilizzato per valutare le cause di giustificazione. Ed invero, l'Aula dovrà comparare il pregio del bene giuridico di cui si ipotizza la lesione per il tramite dell'atto ministeriale con l'interesse perseguito dal Ministro con l'atto medesimo.

In realtà è stato rilevato come un'autorizzazione monocamerale collegata all'appartenenza potesse provocare delle «improprie» assonanze fra le due autorizzazioni⁸³.

Il sen. Vassalli, Ministro della giustizia, precisò come per la prima volta ci si trovasse di fronte ad un istituto di tal consistenza: infatti, «tutte le autorizzazioni che il nostro sistema

⁸¹ Differenza analizzata, tra gli altri, da G. GALAZZO, *Sottrarre il Ministro alla giustizia? Considerazioni sul caso Diciotti*, su *Giurisprudenza penale web*, 2/2019; 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)*, *dirittifondamentali.it*, 5 marzo 2014; A. CIANCIO, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave "Diciotti"*, in *federalismi.it*, 4 settembre 2019, 5; A. PIZZORUSSO, *I reati ministeriali*, cit. 1718 e s; G. DI RAIMO, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit; A. CELOTTO - M. BELLACOSA, *Reato ministeriale*, cit., par.7; E. VIVALDI, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, cit., par.2.

⁸² Su cui N. ZANON, *Il regime delle intercettazioni "indirette" e "occasional" fra principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione e tutela della funzione parlamentare*, su *Federalismi.it*, 5 dicembre 2007; T. F. GIUPPONI, *Le intercettazioni "indirette" nei confronti dei parlamentari e la legge n. 140/2003: cronaca di un'illegittimità costituzionale (pre)annunciata*, su *Forum di quaderni costituzionali e giurcost.org*; F. CHIAIA, *Utilizzabilità delle intercettazioni di comunicazioni. Il riequilibrio nel sistema procedimentale penale operato dalla sentenza n. 390 del 2007*, su *Forum di quaderni costituzionali e giurcost.org*; T. FORTUNA, *Le intercettazioni "indirette" e l'interlocutore "abituale": tutela della funzione parlamentare o guarentigie "speciali"?*, su *Forum di quaderni costituzionali e giurcost.org*; G. GIOSTRA, *La disciplina delle intercettazioni fortuite del parlamentare è ormai una dead rule walking*, su *Forum di quaderni costituzionali e giurcost.org*; G. MARALFA, *Le intercettazioni relative a conversazioni o comunicazioni dei membri del Parlamento, anche in forma indiretta o casuale, dopo la sentenza della Corte Costituzionale 19/11/2007, n. 390*, *neldiritto.it*; A. LA SPADA, *Intercettazioni "indirette": consentita l'utilizzabilità nei soli confronti dei soggetti terzi*, su *Forum di quaderni costituzionali e giurcost.org*.

⁸³ L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei Ministri (art. 96)*, cit., 453 e EAD., *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, 289.

giuridico conosce – sia le autorizzazioni ministeriali del codice penale, sia le autorizzazioni parlamentari – sono autorizzazioni al buio, nelle quali non ci sono parametri posti a vincolo della discrezionalità dell'organo da cui l'autorizzazione promana". Egli definì l'innovazione "una specie di via intermedia fra la vera e propria causa di giustificazione e l'autorizzazione fino a quel momento conosciuta"⁸⁴.

Ed invero, si ritiene maggiormente convincente la tesi che riconduce le due esimenti sotto l'alveo delle cause di giustificazione, ovvero situazioni normativamente previste in presenza delle quali viene meno il contrasto tra un fatto conforme ad una fattispecie incriminatrice e l'intero ordinamento giuridico⁸⁵.

Il legislatore costituzionale ha esplicitato, infatti, un bene superiore rispetto a quello garantito dalla norma penale, tale per cui, nel procedere al bilanciamento tra beni in conflitto, opera lo stesso meccanismo previsto per le cause di giustificazione. Pertanto, valutata in concreto la sussistenza di uno dei presupposti previsti dal citato art. 9, dovrebbe trovare applicazione la scriminante.

Nello specifico, la possibilità di individuare nell'azione del Ministro la tutela degli interessi indicati nell'art. 9 l. cost.1/1989, tali da paralizzare la pretesa punitiva dell'ordinamento, rimanda alle valutazioni che è necessario compiere di fronte alla sussistenza delle cause di giustificazione, ove la salvaguardia di interessi prioritari dell'ordinamento può determinare, a seguito di un'operazione di bilanciamento tra valori, il sacrificio di altri beni parimenti tutelati dalle norme penali⁸⁶.

Il ragionamento non indebolisce, e anzi rafforza, la differenza del compito riservato alle Camere rispetto al ruolo dell'autorità giudiziaria. È stato sottolineato, in particolare, che le condizioni giustificative, che rappresentano i parametri della deliberazione parlamentare, devono essere ricercate al di fuori della condotta così come contestata dal collegio per i reati ministeriali, con la conseguenza che la valutazione rimessa alla Camera di appartenenza «può sovrapporsi alle valutazioni del Collegio, non contrapporsi alla configurazione della condotta tipica contestata dai magistrati».

⁸⁴ Senato della Repubblica, X legislatura, seduta antimeridiana del giorno 28 gennaio 1988 e del 1 luglio 1988. Anche gli interventi degli onorevoli Gargani, Fumagalli Carulli, Teodori e Russo nella seduta del 12 maggio 1988 della Camera dei deputati mostrano il contrasto di vedute sui limiti discrezionali che caratterizzano le due diverse tipologie di autorizzazione: l'On. Gargani rilevava che "l'art. 68 Cost., nel momento in cui svincola la concessione dell'autorizzazione a procedere da ogni possibile tipizzazione normativa, ne stabilisce implicitamente la natura di atto politico [...] viceversa nell'art. 9 della legge costituzionale in discussione il giudizio sull'autorizzazione a procedere non è libero, ma vincolato ai parametri dell'interesse dello Stato e di Governo e ciò comporta il mutamento da atto politico ad atto meramente giuridico", facendone derivare "l'inaffidabile conseguenza che la volontà dell'organo parlamentare risulta del tutto condizionata, perché il giudizio sull'autorizzazione si basa esclusivamente sulla presenza delle situazioni discriminanti espressamente previste. Al di là di tali schemi non è possibile andare; in particolare non si può negare l'autorizzazione per motivi diversi".

⁸⁵ G. FIANDACA-E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2014, 255; M. ANGIONI, *Le cause che escludono l'illiceità obiettiva penale*, Milano, 1930; R. DOLCE, *Lineamenti di una teoria generale delle scusanti nel diritto penale*, Milano, 1957; L. CONCAS, *Scriminanti*, in *Noviss. Dig. It.*, XVI, Torino, 1969, 793; G. MARINUCCI, voce *Cause di giustificazione*, in *Dig. disc. pen.*, II, 131 ss.

⁸⁶ A. CIANCIO, *Art. 96*, cit., 1877 e s., ove l'autrice accosta le due esimenti "speciali" di cui all'art.9 l.cost. 1/1989 all'adempimento del dovere, o, ancora, alla legittima difesa, ovvero ad uno "stato di necessità politico-costituzionale"; EAD., *Il reato ministeriale*, 252 e ss.

La Camera deve «dunque deliberare come se esistesse il reato per cui il collegio di prima indagine richiede l'autorizzazione, mentre “ogni altro intervento, che in buona sostanza si risolvesse in una conclusione quale il fatto non sussiste o il fatto non costituisce reato, risulterebbe censurabile come *ultra vires*»⁸⁷.

L'esame non mira insomma ad una valutazione sull'esistenza del fatto o sulla sua riconducibilità ad una fattispecie penale o all'indagato; la Camera deve analizzare la ricorrenza, nella condotta contestata, degli interessi qualificati indicati nella legge costituzionale, meritevoli di una tutela per così dire “rafforzata”⁸⁸ rispetto agli interessi lesi dal reato e, qualora li ritenesse sussistenti, la condotta perderà la sua antigiuridicità⁸⁹.

Di tali interessi la dottrina ha sottolineato la vaghezza, nonché le difficoltà nel porre una distinzione a livello concettuale⁹⁰.

Secondo una prima impostazione, “la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante” appare perlopiù circoscritta, avendo un diretto e immediato fondamento costituzionale⁹¹, seppur non siano mancate prospettazioni differenti. Secondo queste ultime, l'interesse in questione può anche non essere rinvenuto direttamente nella Costituzione, «ben potendovi essere delle ragioni attinenti al vantaggio dello Stato non rinvenibili nella Costituzione, ma egualmente degne di tutela»⁹²; o, ancora, «per interessi dello Stato costituzio-

⁸⁷ L. ELIA, *L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Premessa: le nuove regole sui reati ministeriali)*, cit., 471-472. In senso contrario, P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, 245 e ss.

⁸⁸ Espressione utilizzata da A. CIANCIO, *Art. 96*, cit., 1878.

⁸⁹ F. GIUFFRÈ, *Dal senato sulla Diciotti valutazione politica*, cit.

⁹⁰ L.A. MAZZAROLLI, *Art. 9*, cit., 508; F. CIVILETTI, *Il nuovo procedimento penale per i reati ministeriali*, *Mondo giudiziario*, 1989, 118; A. D'ANDREA, *Dalla commissione parlamentare*, cit., 160; E. MALFATTI, *Natura e poteri di indagine del “tribunale dei ministri” in un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, *Il foro italiano*, 118, 1995, n. 5, pt. 1, 1430; C. MURGIA, *La giustizia politica in Italia e in Francia*, Milano, 1990, 166. Le dubbiosità riguardano ad esempio l'espressione “nell'esercizio della funzione di Governo”: A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., 243 nt.121 ritiene “preferibile la tesi che vuole riferita la locuzione esclusivamente alla seconda delle ipotesi contemplate dalla legge”, concordando con G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma*, cit., 600, secondo cui l'estensione ad entrambi i motivi di diniego “dilaterebbe genericamente il contenuto della seconda previsione”, mentre il riferimento agli interessi dello Stato costituzionalmente rilevanti o agli interessi pubblici nell'esercizio della funzione di governo attengono “agli scopi fondamentali e permanenti cui si rivolge l'azione dell'esecutivo”. Per l'orientamento contrario, E. FURNO, *Profili della responsabilità penale ministeriale*, su *Diritto e società*, 1993, n. 4, 628 e ss.; Id., *Lineamenti*, cit., 183, il quale ritiene che “l'esercizio della funzione di governo diventa implicito (e) presupposto anche nella prima ipotesi giustificatrice, non potendosi configurare un interesse dello stato costituzionalmente rilevante all'infuori dell'esercizio della funzione di governo”, criticato da A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., 243 secondo cui “l'interesse costituzionalmente rilevante esprime il riferimento ad un valore costituzionale che si impone da sé, a prescindere dai contingenti indirizzi di politica governativa espressi dal Consiglio dei ministri e perseguiti in concreto anche dal singolo componente il Governo”.

⁹¹ M. BENVENUTI, *Lo strano caso Diciotti. Diritti, rovesci e argomenti in una (brutta) pagina di diritto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2019, 73, il quale aggiunge che “è condizione necessaria e sufficiente per la Camera competente svolgere un triplice e concatenato passaggio argomentativo, con cui, a) una volta individuato il reato ministeriale da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria, questo va, se del caso, b) riferito ad un interesse dello Stato e, a sua volta, sempre se del caso, c) ancorato al plesso costituzionale”; G. MIGLIO, *Se la Ragione è di Stato*, 1988, rist. *La giustizia per i Ministri e la vera ragion di Stato*, in Id., *Il nerbo e le briglie del potere*, Milano, 1988, 362, le due fattispecie sono «la prima precisa e circoscritta, la seconda generica e praticamente sconfinata».

⁹² E. FURNO, *Profili della responsabilità penale ministeriale*, cit. nt. 149, 629; Id., *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit. nt. 149, 181.

nalmente rilevanti possono intendersi non solo i valori attinenti alla vita dello Stato esplicitamente o implicitamente richiamati dalla Carta costituzionale ma anche quelli che, privi di un diretto rilievo costituzionale, siano legati ai primi da un rapporto di condizionamento necessario nel senso che il loro pregiudizio si traduca inevitabilmente nel pregiudizio degli altri»⁹³.

Maggiori problematicità emergono nella comprensione della seconda ipotesi contemplata dal citato art. 9, sulla quale si concorda nel ritenere che il reato ministeriale, affinché la relativa autorizzazione a procedere possa essere negata, “non può costituire un episodio eccentrico o un fatto isolato, ma deve collocarsi all’interno di un medesimo orizzonte di progettualità politica teso al perseguimento di fini determinati, di cui è espressione, per l’appunto, quella «funzione di Governo», parimenti evocata all’art. 9, co. 3, l. cost. n. 1/1989»⁹⁴.

Pur mancando un esplicito riferimento all’ordine costituzionale, laddove la norma fa riferimento al perseguimento di un preminente interesse pubblico nell’esercizio della funzione di governo, l’opinione maggioritaria ritiene che per il diniego dell’autorizzazione il Ministro debba aver agito per interessi riferibili alla Costituzione direttamente (nella prima ipotesi) o indirettamente/implicitamente (nella seconda ipotesi), mentre non potranno essere positivamente valutati interessi settoriali o i motivi personali del Ministro⁹⁵.

La dottrina ha insomma ricondotto il sacrificio di beni che secondo il sistema penale ordinario sono meritevoli di protezione alla sussistenza di interessi riferibili al “costituzionalmente rilevante”, con un’interpretazione aderente ai principi dello Stato di diritto.

Ciò impone alla Camera competente di comparare l’«interesse pubblico nell’esercizio della funzione di Governo», sotteso al reato ministeriale, col bene giuridico leso, secondo un modulo argomentativo sviluppato attorno ai canoni della «ragionevolezza» e del «bilanciamento»⁹⁶.

Di quest’ultimo criterio è stata sottolineata la capacità di garantire la coesistenza di valori presenti nello scenario pluralistico della Costituzione, non tramite un’impostazione ge-

⁹³ G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma dell’accusa parlamentare e le norme necessarie per la sua attuazione*, cit. nt. 154, 600.

⁹⁴ M. BENVENUTI, *Lo strano caso Diciotti*, cit., 74 e s.: “Il secondo sintagma, inoltre, giusta l’utilizzazione dell’aggettivo “pubblico” e non dello specificativo “dello Stato”, ascrive la predetta funzione all’ordinamento giuridico nella sua dimensione più ampia. Ne risulta esclusa, a fondamento del diniego dell’autorizzazione a procedere, l’eventualità che il reato ministeriale possa scaturire da un interesse riferibile ai soli pubblici poteri, considerati in una prospettiva, che dir si voglia, autoreferenziale o introflessa. Soprattutto, come per controbilanciare l’assenza di un’esplicita scaturigine costituzionale dell’interesse invocato, questo ha da essere non tanto «rilevante», come nella prima fattispecie, quanto piuttosto «preminente»”.

⁹⁵ A. CIANCIO, *L’autorizzazione a procedere per i reati ministeriali*, cit., 8; L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei ministri (sub art.96)*, cit., 465; T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, 265; e ID., *Perseguibilità penale dei membri del Governo, in Immunità politiche e giustizia penale*, a cura di R. ORLANDI – A. PUGIOTTO, Torino, 2005, 368; G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma*, cit., 600; opinione divergente espongono A. CERRI, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., 7, secondo cui il preminente interesse pubblico potrebbe venir riferito a valori che, anche se non previsti dalla Costituzione, potrebbero nel corso del tempo essere percepiti come fondamentali dalla collettività, ed E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., 181 ss., secondo cui la rilevanza costituzionale sarebbe solo facoltativa o eventuale.

⁹⁶ L. CARLASSARE, *Art. 96*, cit., 475, nt. 108; G. SCACCIA, *Camere e Tribunale dei Ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995 nt. 166, 2085.

rarchica e fissa, ma attraverso la ricerca di un equilibrio che, pur sancendo la prevalenza di un interesse sull'altro, non sacrifichi oltremodo quello ritenuto soccombente⁹⁷.

L'autorizzazione a procedere appare, dunque, uno strumento volto ad assicurare l'equilibrio nella ponderazione degli interessi in gioco, bilanciando funzione di governo e funzione giurisdizionale, "affinché il primato di alcuni principi e diritti individuali non si trasformi in una tirannia di alcuni valori su altri, altrettanto rilevanti, e quindi, paradossalmente, in un danno per la democrazia pluralista e per la sovranità popolare"⁹⁸.

Inoltre, l'individuazione delle esimenti sembra finalizzata ad evitare che si possano realizzare abusi mediante l'autorizzazione a procedere consistenti nel sostenere l'avvio del giudizio per censurare l'operato del Governo o colpirne taluni esponenti.

Un simile utilizzo dello strumento in analisi sarebbe, dunque, contrario allo spirito della riforma, che ha inteso eliminare la compenetrazione tra responsabilità politica e giuridica, e sarebbe anche del tutto inconciliabile col sistema di responsabilità politica tracciato dall'art. 94 Cost.

Vero è dunque che l'intento della riforma è quello di evitare interventi ingiustificatamente repressivi della Magistratura nei confronti del Potere esecutivo, ma dall'altro lato, i presupposti per il diniego dell'autorizzazione a procedere sono posti anche per evitare "una subordinazione del Governo al Parlamento non prevista dal legislatore della riforma ed avulsa dal complesso meccanismo della fiducia"⁹⁹.

A conferma di ciò, basti rilevare che la procedura è prevista anche nel caso in cui il reato riguardi un ex ministro, essendo il ruolo della Camera solo quello di valutare l'attività del governo sulla base di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, senza alcun riferimento alla posizione personale del Ministro o a motivazioni politiche.

Senonché è stato paventato il rischio che il sistema di autorizzazione venga strumentalizzato e camuffi censure politiche che, piuttosto, dovrebbero essere ricondotte sotto l'alveo dell'art. 94 Cost., tanto più se si tratta di membri del Governo non più in carica sottoposti alla decisione di maggioranze avverse¹⁰⁰ e sol che si consideri che la valutazione è definita dalla stessa l. cost. 1/1989 "insindacabile".

7. L'insindacabilità della valutazione dell'Assemblea competente

⁹⁷ G. SCACCIA, *Camere e Tribunale dei Ministri*, cit., 2085 ricava da tale riflessione un'argomentazione a favore della riconduzione delle due ipotesi di cui all'art. 9 l.cost. n. 1/1989 sotto l'alveo delle condizioni di procedibilità, escludendo che si tratti di cause di giustificazione.

⁹⁸ F. GIUFFRÈ, *Dal Senato sulla Diciotti valutazione politica*, su *La Sicilia* del 10 febbraio 2019.

⁹⁹ A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., 246 e s, la quale sottolinea che il divieto posto dall'art. 10 ultimo comma l. cost. 1/1989 di applicare a titolo provvisorio pene che comportano la sospensione dei ministri dai loro uffici "rivela la volontà di escludere che l'azione penale possa incidere direttamente sull'esercizio delle funzioni ministeriali, che dovrebbe dipendere soltanto dal permanere della fiducia parlamentare".

¹⁰⁰ A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., 249 prospetta una soluzione, dipendente però dalla disponibilità delle forze politiche, basata su una convenzione costituzionale in base alla quale le maggioranze presenti in Parlamento non farebbero valere per concedere l'autorizzazione nei confronti di Governi pregressi motivi strettamente inerenti agli obiettivi ed ai modi dell'azione politica di questi ultimi, a "condizione di reciprocità".

La sussistenza delle esimenti viene valutata dall'Assemblea entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti pervengono al Presidente della Camera, a maggioranza assoluta e con valutazione insindacabile.

Quanto alla maggioranza assoluta richiesta, evidente è il cambio di impostazione rispetto all'assetto antecedente alla riforma, posto che "le difficoltà di raggiungere la maggioranza assoluta non giocano più in favore bensì contro i ministri inquisiti"¹⁰¹. La richiesta di tale maggioranza va, pertanto, nella direzione di sancire l'ordinaria perseguibilità dei reati compiuti dai Ministri¹⁰².

Occorre, infine, interrogarsi sulla reale portata della "insindacabilità" della decisione adottata dalla Camera competente.

È stato al riguardo sostenuto che, mediante l'inciso normativo "con valutazione insindacabile", il legislatore costituzionale abbia voluto evitare che vengano sollevati conflitti di attribuzione con riferimento alle delibere parlamentari, limitando l'ambito di operatività di una delle funzioni attribuite alla Corte Costituzionale dall'art.134 Cost. mediante una disposizione di rango costituzionale¹⁰³.

Si è al contempo rilevato, tuttavia, che la disposizione riguarda esclusivamente il merito della delibera in oggetto, dovendosi escludere che eventuali vizi del procedimento possano andare esenti da controllo. Si pensi, esemplificativamente, alla delibera adottata dalla Camera incompetente, ovvero, non a maggioranza assoluta dei componenti¹⁰⁴.

Anche per quel che concerne il contenuto della delibera, l'impossibilità di rivolgersi alla Corte deve essere conciliata con la *ratio* della riforma sottesa alla legge costituzionale n.1 del 1989.

Più nello specifico, secondo questa prospettiva, le ragioni addotte dall'Assemblea potrebbero essere sottoposte a una valutazione per così dire "esterna", che ne censuri la "palese irragionevolezza".

Ciò si verificherebbe allorché l'Assemblea non espliciti le motivazioni che l'hanno condotta ad un eventuale diniego dell'autorizzazione a procedere o non indichi l'interesse specifico a cui si collega il diniego di autorizzazione; ancora, quando si faccia riferimento a semplici ragioni di opportunità politica; infine, quando la Camera competente proceda a qualificare la

¹⁰¹ G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le norme necessarie per la sua attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 33, 1988, n. 4, 598; analogamente, L. A. MAZZAROLLI, *Art.96*, in S. BARTOLE e R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 506; A. D'ANDREA, *Dalla Commissione parlamentare*, cit., 160; A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., 241.

¹⁰² L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 462 e ss, ritiene tuttavia che la predetta maggioranza non sia sufficiente a scongiurare la nota prassi parlamentare di avallare le condotte ministeriali.

¹⁰³ G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma*, cit., 589; A. CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1990, 71; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 281.

¹⁰⁴ R. PINARDI, *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, cit., 3183, nota 9, avvalorata tale tesi specificando che non può contestarsi "né l'astratta legittimazione (rispettivamente) attiva e passiva dell'organo giudicante e dell'Assemblea legislativa, né il configurarsi del requisito concernente la natura costituzionale del conflitto sottoponibile all'attenzione dei giudici della Consulta".

fattispecie in modo differente dall'autorità giudicante, con ciò ledendo la separazione di funzioni tra Assemblea e organo giudicante tracciata dalla riforma.

Ma la tematica non può essere approfondita adeguatamente senza previamente interrogarsi sulla natura della delibera parlamentare.

Vi è chi ha ricondotto la decisione della Camera nell'ambito della discrezionalità tecnica, che, com'è noto, indica quel margine di apprezzamento scaturente dall'elasticità e indeterminazione delle previsioni, correlato comunque al principio di legalità che permea l'ordinamento giuridico.

Secondo questa prospettiva, si tratta di ammettere che le valutazioni poste a fondamento di una decisione sono frutto di un procedimento ermeneutico correlato alle disposizioni di legge, che consente una maggiore aderenza alle peculiarità del caso concreto.

Così concepita la discrezionalità, essa opererebbe in modo perlopiù simile con riferimento all'attività della pubblica amministrazione, del giudice nel corso di un processo, e dell'attività parlamentare relativa all'autorizzazione a procedere¹⁰⁵.

Una differente prospettiva, alla quale si aderisce, riconduce la delibera parlamentare nel novero degli atti politici, per definizione liberi nel fine, e come tali sottratti ad ogni sindacato giurisdizionale¹⁰⁶.

Invero, la portata di tale sottrazione, che riveste "carattere eccezionale" secondo una famosa pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione¹⁰⁷, è stata successivamente chiarita dalla Consulta, intervenuta sul tema in occasione di tre noti conflitti di attribuzione.

Nella sentenza n. 81/2012, la Corte Costituzionale, pur non approfondendo la questione della natura politica dell'atto, ha ammesso che alcuni elementi di diritto positivo dimostrano che vi sono "spazi riservati alla scelta politica"; tuttavia, la discrezionalità politica trova dei limiti nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo¹⁰⁸.

¹⁰⁵ P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., 237, secondo cui "se è vero...che la discrezionalità caratterizzante il giudizio parlamentare è per così dire meno "ristretta" rispetto a quella correlantesi all'opera interpretativa del giudice, certamente individuabili appaiono, diversamente dalla scelte puramente politiche compiute dall'organo del parlamento, i limiti al suo esercizio, caratterizzandosi essa pur sempre in ultima analisi come discrezionalità tecnica, estrinsecantesi, anzitutto, nella necessaria e preventiva identificazione, ad opera dell'organo medesimo, "del bene o dell'interesse costituzionalmente da tutelare e, in secondo luogo, nella valutazione che nell'esercizio di esso il ministro abbia agito per tutelarlo o per perseguirlo"; conformemente, L. ELIA, *cit.*, 470 osserva come la discrezionalità del Parlamento "certamente è politica, ma non è illimitata. Non è così ristretta come quella del giudice che deve applicare la pena, ma non è neppure senza limiti come quando il parlamento stesso opera scelte puramente politiche e perciò assolutamente libere".

¹⁰⁶ Ampia la bibliografia sull'atto politico. Tra i molti scritti, si vedano E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano 1961; P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, ad *vocem*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Milano, 1959; O. RANELLETTI, A. AMORTH, *Atti politici (o di governo)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. I, 1958; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, n. 3/2012, 332 e ss.; L. CARLASSARE, *L'atto politico fra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giur. cost.*, n. 2/2016, 554 e ss.; A. M. SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1946, pp. 521 e ss.; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; E. GUICCIARDI, *L'atto politico*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, 256 e ss.; G. DI GASPARRE, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico: l'esperienza italiana e francese dello Stato liberale*, Milano, 1984.

¹⁰⁷ Corte di Cassazione a Sezioni Unite, sentenza 10 marzo 1971 n.674.

¹⁰⁸ 4.2 cons. dir.: "e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere

La Consulta, con questa pronuncia, delinea i confini della categoria degli atti non impugnabili, suffragando il ragionamento secondo cui gli atti politici non sono sottratti per intero a sindacato giurisdizionale, ma lo sono solamente specifici elementi di tali atti, ovvero quelli pertinenti a “scelte configurabili quali esercizio di discrezionalità politica”¹⁰⁹.

Uno spunto di approfondimento sulla insindacabilità in esame si ritrova, anche se incidentalmente, nelle sentenze n. 87 e n. 88 del 2012¹¹⁰, laddove la Corte specifica che la deliberazione della Camera competente è volta «all’apprezzamento, in termini insindacabili se congruamente motivati, della sussistenza dell’interesse qualificato a fronte del quale l’ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto»¹¹¹.

Tra i molteplici punti di interesse della decisione, certamente occorre sottolineare l’ulteriore “tassello” nella ricostruzione dei margini di valutazione dell’Assemblea, consistente nella necessità di motivare congruamente, indicando e specificando l’interesse che conduce ad un eventuale diniego dell’autorizzazione¹¹².

Il terzo conflitto di attribuzione vede, infine, la Corte Costituzionale intervenire in materia di intese con le confessioni religiose, e affermare che non può configurarsi una pretesa giustiziabile all’avvio delle trattative, essendo l’accordo necessariamente bilaterale, e doven-

discrezionale, anche quello amplissimo che connota un’azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l’esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell’atto, sindacabile nelle sedi appropriate”. Esprimono perplessità sulla insindacabilità dell’atto politico F. BLANDO, «Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 ottobre 2012, secondo cui «con l’entrata in vigore della Costituzione, la discussione sull’insindacabilità all’atto politico si arricchisce del problema della sua compatibilità con i principi di indefettibilità, pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale dei diritti espressi dall’art. 24, irrobustito nei confronti degli atti della pubblica amministrazione dall’art. 113»; F. BILANCIA, *Ancora sull’atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista AIC*, 4/2012, 2 ottobre 2012.

¹⁰⁹ E. MALFATTI, *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Torino, 2016, 32; F. BILANCIA, *Ancora sull’atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale*, cit.,

¹¹⁰ Per approfondire i molteplici punti di interesse delle due sentenze si vedano: T. F. GIUPPONI, *Ancora sui reati ministeriali: i casi Berlusconi e Mastella davanti alla Corte costituzionale. Davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione?*, su *Giur. Cost.*, 2/2012; E. FURNO, *Le nuove sentenze “gemelle” della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?*, su *giurcost.org*; ID., *Il «caso Ruby» ed i reati ministeriali: finale di partita?*, su *Giur. Cost.*, 2/2012; A. CELOTTO - M. BELLACOSA, *Reato ministeriale*, in *Digesto disc. Pubbl., Agg.*, 2012; M. BONI, *Spigolature a margine del “caso Ruby”: sulla costituzione di mero stile nei giudizi davanti la Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 17.12.2012; O. BRUNO, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da “rivedere”*, in *Processo penale e giustizia*, n. 2/2019; A. CARMINATI, *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*, in *Rivista AIC*, 19.06.2012; M. PATI, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, su *Nomos* 3/2014; E. VIVALDI, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013; L. PACE, *Reati ministeriali e conflitto d’attribuzione. Una inammissibilità tutt’altro che scontata*, in *Giur. Cost.*, 5/2016.

¹¹¹ Punto 5.1 e al punto 3.1, del Considerato in diritto.

¹¹² Come del resto già sostenuto da attenta dottrina: A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1991, 370, ove afferma che “quando il Parlamento dichiara l’esimente, vi è un preciso obbligo di motivazione...pena l’invasione della sera della «giurisdizione ordinaria» che lo stesso art. 96 vuole tutelata”; L.A. MAZZAROLLI, *Art. 9*, cit., 508, il quale richiede “dei requisiti minimi di identificazione a proposito di quale sia l’interesse costituzionalmente rilevante e il preminente interesse pubblico, la cui tutela od il perseguimento possa concretare l’esimente”. In senso contrario, A. CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato*, cit., 71.

do il Consiglio dei Ministri procedere a delicati apprezzamenti di opportunità riconducibili alla sua “discrezionalità politica”¹¹³.

Ma la Corte precisa al contempo che il Governo, bloccando sul nascere la trattativa, non sfugge ad ogni imputazione di responsabilità, dovendo piuttosto, nella nostra forma di governo parlamentare, rispondere innanzi al Parlamento, attivandosi una responsabilità di tipo politico¹¹⁴.

Esclusa la responsabilità giuridica, la garanzia viene, insomma, individuata “nel meccanismo dei *checks and balances* cui devono essere improntati i rapporti tra organi costituzionali”¹¹⁵.

È stato di recente osservato che la risposta affermativa all’interrogativo sulla sindacabilità della valutazione dell’Assemblea sottende probabilmente la preoccupazione di evidenziare la prevalenza delle ragioni della politica sulla magistratura¹¹⁶, mentre la risposta negativa potrebbe incidere negativamente sulla ratio dell’art. 96 Cost. che “sottende esattamente che per ragioni di interesse nazionale un ministro possa compiere un reato”¹¹⁷.

¹¹³ Corte Cost. sentenza 52/2016.

¹¹⁴ Per un commento a tale sentenza, nei profili di interesse per la presente riflessione, si vedano: I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi.it*, 20 aprile 2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, 30 maggio 2016; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all’art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*; A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 23 marzo 2016; A. PIN, *L’inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2016; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2016; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell’upgrading del giudizio concernente il diniego all’avvio delle trattative*, in *Federalismi.it*, 20 aprile 2016; V. VITA, *Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *Osservatorio Aic*, 2/2016, 26 maggio 2016; S. LEONE, *L’aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un’intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell’istante (Corte cost. n. 52/2016)*, in *Forum di quaderni costituzionali*; S. MAGNANI, *L’esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode “tutelatrice” dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio Aic*, 1/2017, 31 gennaio 2017; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, cost: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista Aic*, 2/2017, 04 maggio 2017; V. CAPUOZZO, *L’“atto politico” davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d’accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2018, 2 agosto 2018.

¹¹⁵ V. CAPUOZZO, *L’“atto politico” davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d’accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, cit. Esprime serie perplessità sull’atto “politico”, libero nei fini e non sindacabile sul piano della legittimità, D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose*, cit., secondo il quale la categoria non è pienamente compatibile con l’assetto costituzionale. L’autore sottolinea che “un atto governativo privo di rispondenza ai dettami della Carta non può, in altri termini, essere sanato dal Parlamento”, in quanto “la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento è responsabilità che opera sempre, comunque, in relazione ad atti posti in essere all’interno del perimetro della legalità costituzionale”.

¹¹⁶ S. CURRERI, *L’atto politico è sempre insindacabile?*, cit., “si espone però al rischio di dover considerare giustificabile qualunque reato ministeriale, foss’anche – come ipotizzato, estremizzando, dal prof. Bin nel suo precedente intervento – un omicidio compiuto per ragioni politiche”.

¹¹⁷ S. CURRERI, *L’atto politico è sempre insindacabile?*, cit.

Si ritiene, tuttavia, che le linee tracciate dal dibattito in dottrina e dalle richiamate pronunce rendono evidente l'eccezionalità di un eventuale sindacato, che può intervenire per ragioni di carattere formale, *rectius*, di rispetto della procedura, ovvero qualora non sussista motivazione o «quel minimo di coerenza che sembra dover sussistere tra la fattispecie concreta e l'interesse da dover ricondurre ad essa»¹¹⁸.

L'implicita necessità di motivare l'eventuale diniego dovrebbe altresì limitare gli effetti di un'eccessiva discrezionalità nella comparazione degli interessi e consente, al contempo, al corpo elettorale di effettuare una valutazione che potrà condurre all'attivazione di una responsabilità di tipo politico.

8. I risvolti della procedura nei casi Diciotti e Gregoretti

Com'è noto, la procedura analizzata ha trovato applicazione nei recenti casi afferenti allo sbarco dei migranti a bordo delle navi Diciotti e Gregoretti.

Nel primo caso, il Tribunale di Catania – Sezione reati ministeriali, dopo la richiesta del Procuratore della Repubblica di disporre l'archiviazione per infondatezza della notizia di reato, ha diversamente ritenuto “che nella condotta posta in essere dal Ministro dell'Interno sen. Matteo Salvini nell'arco temporale compreso tra il 20 ed il 25 agosto 2018” fossero “ravvisabili gli estremi del reato p.e p. dall'art.605, comma I e II, n.2, e comma III c.p. (reato di sequestro di persona, aggravato dalla qualifica di pubblico ufficiale, dall'abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per avere commesso il fatto anche in danno di soggetti minori di età)”¹¹⁹.

E ciò, secondo il Tribunale dei Ministri, “essendo ipotizzabile che il Sen. Matteo Salvini, nella sua veste di Ministro e pubblico ufficiale, abbia abusato delle funzioni amministrative attribuitegli nell'ambito dell'iter procedurale per la determinazione del *place of safety*, ponendo arbitrariamente il proprio veto all'indicazione del POS da parte del competente Diparti-

¹¹⁸ L. A. MAZZAROLLI, *L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 9)*, 508. Nello stesso senso, anche R. PINARDI, *Sul carattere di “insindacabilità” della delibera parlamentare di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, cit., 3181 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 506 ss. Sul caso Diciotti, si è espresso il Presidente della Corte costituzionale G. Lattanzi (citato da M. BENVENUTI, *Lo strano caso Diciotti. Diritti, rovesci e argomenti in una (brutta) pagina di diritto costituzionale italiano*, *Costituzionalismo.it*, 2/2019, 70) durante la conferenza stampa avente ad oggetto la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018, il quale ha chiarito che “quanto deliberato dalla Camera competente è «solo parzialmente politico... proprio perché poi richiede di essere motivato secondo linee che devono essere... logicamente apprezzabili; il che significa che... non tutto può essere giustificato, probabilmente perché – ma è tutto un mondo nuovo sotto certi aspetti – non tutto forse può essere congruamente motivato»; Interessanti gli spunti di riflessione di recente proposti da G. GUZZETTA, *Il caso Diciotti: tra responsabilità giuridica e responsabilità politica*, su *Federalismi.it*, 4/2019, il quale sottolinea che «proprio per la formulazione della disposizione costituzionale, che la nozione di “interesse dello Stato costituzionalmente rilevante” ovvero di “preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo” non esprime una nozione giuridica predefinita, riconducibile alla prospettiva deontologica e non può pertanto essere oggetto di “cognizione” interpretativa, ma solo di stipulazione politica» e che «l'insindacabilità dell'apprezzamento, benché mitigata dall'accenno della giurisprudenza costituzionale alla “congruità della motivazione”, non può valere a revocarne la qualità sostanziale di scelta non giuridicamente preordinata».

¹¹⁹ Relazione del Trib. di Catania – Sez. reati ministeriali del 07.12.2018, pagina 3.

mento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, quale atto amministrativo propedeutico e necessario per autorizzare lo sbarco, così determinando la forzosa permanenza dei migranti a bordo dell'unità navale «U. Diciotti», con conseguente illegittima privazione della loro libertà personale per un arco temporale giuridicamente apprezzabile ed al di fuori dei casi consentiti dalla legge¹²⁰.

Si ritiene che i punti di interesse della relazione siano individuabili nella distinzione che il Collegio richiama tra atto politico e atto amministrativo¹²¹, e, in secondo luogo, nel ragionamento condotto per la valutazione della scriminante dell'adempimento di un dovere.

Il Tribunale ha infatti ritenuto, contrariamente alle opinioni emerse in dottrina¹²², che oggetto di valutazione non fosse un "atto politico", ma un atto amministrativo endo-procedimentale "dovuto" (privo di discrezionalità nell'an), dando quasi l'impressione di voler, per così dire, "aggirare" una sorta di ostacolo all'esercizio della stessa azione penale¹²³.

¹²⁰ Relazione del Trib. di Catania – Sez. reati ministeriali del 07.12.2018, pagina 16.

¹²¹ La distinzione tracciata dal Tribunale dei Ministri viene riproposta anche nel caso Gregoretti ed è stata richiamata nella seduta del Senato afferente del 12 febbraio 2020. A pagina 17 del resoconto stenografico c'è chi rileva infatti che "nella richiesta di autorizzazione si teorizza addirittura una sorta di condotta, o meglio una condotta negativa da parte dell'allora Ministro, e si teorizza addirittura che questa condotta negativa sarebbe un atto amministrativo. Questo dopo fiumi e fiumi di libri dove si è sempre distinta l'attività politica e di governo dei Ministri rispetto all'attività amministrativa lasciata ai funzionari".

¹²² Sul punto, si veda G. CERRINA FERONI, *La sindacabilità giudiziaria dell'atto politico. Un'aberrazione costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 7 febbraio 2019, la quale ritiene che "se l'operato del Ministro Salvini – che negò dal 20 al 25 agosto 2018 lo sbarco dei migranti nel porto di Catania – è, come pare a tutti evidente, un atto politico, non può che derivarne l'insindacabilità da parte dei magistrati. Una vasta letteratura ha chiarito che politico è l'atto "libero nel fine". Ovvero esercizio di un potere discrezionale di scelta dell'obiettivo e della finalità che vuole perseguire. La sua base sta nella responsabilità politica, propria della democrazia rappresentativa. E, dunque, nel raggiungimento delle finalità volute a maggioranza dagli elettori. Cioè dal popolo sovrano. La decisione del Ministro Salvini di chiudere i porti italiani a tutela della sicurezza nazionale – dopo anni di scellerate "politiche" di immigrazione senza regole che hanno fatto l'insperata fortuna di molte organizzazioni criminali – è un atto politico. La sfera delle relazioni internazionali, diplomatiche o militari è, per antonomasia, il terreno dell'atto politico. E il fatto che la Diciotti sia nave militare non attenua ma, al contrario, valorizza la naturale politicità delle scelte che ne riguardano il caso". Analogamente, S. CURRERI, *L'atto politico è sempre insindacabile?*, ivi, 9 febbraio 2019, non mette in dubbio la natura politica dell'atto, chiedendosi semmai se esistano eccezioni all'insindacabilità; A. CIANCIO, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave "Diciotti"*, cit., 3 individua le questioni rilevanti da esaminare in dottrina partendo dal presupposto che "la delibera parlamentare dava piuttosto la stura, oltre che ad accese polemiche politiche, anche a rilevanti questioni dottrinarie, anzitutto per l'indubbia delicatezza delle situazioni che vengono a confronto allorché, con il richiamo alla categoria dell'atto politico (presuntivamente) insindacabile per effetto del diniego di autorizzazione, alle ragioni umanitarie si contrappongono limiti alle istanze di tutela di diritti e libertà fondamentali garantiti alla persona in quanto tale (tra cui, anzitutto, la stessa libertà personale) non solo dalla Costituzione nazionale, ma in misura sempre crescente anche dal diritto internazionale e sovranazionale, in nome di un'invocata esigenza di conservazione della sovranità dello Stato di ingresso (ed eventuale soggiorno) dei migranti e richiedenti asilo. Una sovranità, peraltro, conviene a margine notare, sempre più incisa dal processo di integrazione europea, quale dinamica massicciamente presente nelle circostanze considerate". Per una recente ricostruzione delle problematiche insite nella tematica dell'atto politico e nella valutazione compiuta dal Tribunale dei Ministri nei casi Diciotti e Gregoretti, G. PANATTONI, *La controversa figura dell'atto politico, alla luce dei casi "Diciotti" e "Gregoretti"*, in *Federalismi.it*, 8/2020, 18 marzo 2020, 212 e ss.

¹²³ M. BENVENUTI, *Lo strano caso Diciotti. Diritti, rovesci e argomenti in una (brutta) pagina di diritto costituzionale italiano*, cit., condivide "la conclusione, ma non la motivazione con cui il Tribunale dei ministri di Catania – con il probabile proposito di confutare l'ancor meno sostenibile richiesta di archiviazione presentata dalla Procura della Repubblica di Catania si è sforzato di «verificare che la condotta criminosa ascritta al Ministro non sia riconducibile alla categoria dell'atto politico», quasi che, in caso contrario, vi sarebbe stata una sorta di ostacolo all'esercizio della stessa azione penale", richiamando quella "giurisprudenza costituzionale, per cui, anche in presenza di un atto politico, «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica

Il Tribunale ha poi valutato se le scelte dell'allora Ministro potessero scriminare la condotta ex art. 51 c.p., essendo il medesimo responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e dell'autorità nazionale di pubblica sicurezza. Al riguardo, il Collegio ha ritenuto che «lo sbarco di 177 cittadini stranieri non regolari non potesse costituire un problema cogente di "ordine pubblico"»¹²⁴.

Ad analoghe riflessioni e conclusioni è pervenuto il Tribunale dei Ministri nel valutare il "caso Gregoretti", ove le peculiarità della vicenda vengono individuate dal medesimo Collegio nelle condizioni di salute precarie dei migranti – essendo stati accertati a bordo dell'imbarcazione dei casi di scabbia – e nelle caratteristiche della nave, non idonea ad ospitare "un così elevato numero di persone"¹²⁵.

Sulla base di tali considerazioni, ai sensi dell'art. 8 l. cost. 1/1989 è stata disposta la trasmissione degli atti e del provvedimento al Procuratore della Repubblica, affinché quest'ultimo ne curasse la trasmissione al Presidente del Senato per l'avvio della procedura prevista dall'art. 9 l. cost. 1/1989.

La funzione della Camera competente, secondo la prospettata ricostruzione normativa, supportata peraltro dai contributi della dottrina e della giurisprudenza, consiste nel valutare l'eventuale sussistenza di un «interesse dello Stato costituzionalmente rilevante» o del «preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo» sotteso al reato ministeriale, per poter procedere al contemperamento col bene giuridico leso.

Come già rappresentato, la riforma costituzionale ha intrapreso un percorso di depoliticizzazione dei giudizi in tema di reati ministeriali, riconducendo la disciplina di tali procedimenti sotto l'alveo del diritto comune. È nella fase parlamentare che si ravvisa piuttosto "il più rilevante punto di riemersione della politicità"¹²⁶ dal momento che in essa la Camera competente esprimerà la sua valutazione insindacabile in ordine alla sussistenza delle due previste condizioni giustificative.

Com'è stato ben osservato, si tratta non più, quindi, di "una valutazione rimessa nel previgente sistema al Parlamento in seduta comune e volta a stabilire la corrispondenza dei fatti contestati alle astratte fattispecie di reato, senza, però, alcune possibilità di diversa valutazione dell'illecito ministeriale alla luce di una preminente funzione di governo", bensì di

posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate».

¹²⁴ Le ragioni per le quali, secondo il Tribunale dei Ministri, non poteva ritenersi che sussistesse un problema cogente di ordine pubblico sono riassunte a pagina 43 della citata relazione ed individuate: "a) nell'inconcomitanza con il «caso Diciotti», si era assistito ad altri numerosi sbarchi dove i migranti soccorsi non avevano ricevuto lo stesso trattamento; b) nessuno dei soggetti ascoltati da questo Tribunale ha riferito (come avvenuto invece per altri sbarchi) di informazioni sulla possibile presenza, tra i soggetti soccorsi, di «persone pericolose» per la sicurezza e l'ordine pubblico nazionale».

¹²⁵ Relazione del Tribunale di Catania – Sezione reati ministeriali del 28 novembre 2019, depositata in cancelleria il 12 dicembre 2019, pagina 27.

¹²⁶ 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, 1517.

“una valutazione politica, tendente ad indagare nell’operato ministeriale la presenza di cause di giustificazione, in funzione di prioritari interessi costituzionali e/o pubblici”¹²⁷.

Nel caso specifico, occorre affrontare questioni molto complesse, afferenti alla tutela dei confini nazionali, alla libertà di determinare le politiche sull’immigrazione, alla garanzia della sicurezza pubblica, alle relazioni con gli altri Stati dell’Unione Europea e alla cornice di diritti riconosciuti ai migranti¹²⁸.

Pur nella ravvisata similarità delle due ipotesi, il Senato della Repubblica ha assunto due differenti determinazioni.

È noto, infatti, come nel caso Diciotti il Senato abbia negato l’autorizzazione a procedere, attesa la sussistenza nel caso di specie dell’esimente del perseguimento del preminente interesse pubblico nell’esercizio della funzione di Governo di cui all’articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, così facendo proprie le conclusioni della Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari¹²⁹.

A opposte conclusioni è invece pervenuto il Senato nel valutare, a distanza di un anno, il caso Gregoretti¹³⁰, di recente conclusosi, dopo l’udienza preliminare, con la decisione del Gup di Catania di non luogo a procedere perché il fatto non sussiste¹³¹.

¹²⁷ E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., 169.

¹²⁸ F. GIUFFRÈ, *Dal Senato sulla Diciotti valutazione politica*, cit.; A. MORELLI, *Cosa rischia Salvini? Cosa rischia il Paese?*, cit.; G. PANATTONI, *La controversa figura dell’atto politico*, cit., par.7; L. MASERA, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all’irresponsabilità penale dei ministri*, Torino, 2020.

¹²⁹ Il resoconto stenografico della seduta del Senato del 20 marzo 2019, a pagina 29, mostra come il Movimento 5 stelle abbia sostenuto la tesi della sussistenza del preminente interesse pubblico in relazione all’azione di governo, essendo stato sostenuto che “mettendo in evidenza l’agenda politica del periodo di riferimento, si evince in maniera chiara che l’azione del Ministro sia stata volta alla salvaguardia del preminente interesse pubblico in relazione all’azione di Governo. E questo in rapporto ai diversi impegni istituzionali, sia in ambito nazionale che europeo, al fine di rendere necessaria una comune assunzione di responsabilità del problema della gestione dei flussi migratori, sollecitando una più equa redistribuzione dei migranti in ambito europeo. Si può citare infatti quanto affermato dal Presidente del Consiglio, il quale in data 5 giugno 2018, in sede di dichiarazioni programmatiche, dinanzi all’Assemblea del Senato ha auspicato il superamento del Regolamento di Dublino al fine di ottenere l’effettivo rispetto del principio di equa ripartizione delle responsabilità, di realizzazione di sistemi automatici di ricollocamento obbligatorio dei richiedenti asilo, di riorganizzazione del sistema di accoglienza e di sottoscrizione di accordi bilaterali con Paesi terzi per la gestione dei flussi migratori”.

¹³⁰ Il resoconto stenografico della seduta del Senato del 12 febbraio 2020, a pagina 49, mostra la variazione di valutazioni compiute, essendo stato sostenuto che “la motonave Gregoretti, molto più piccola e adibita al controllo costiero della pesca, è idonea a ospitare solo il personale militare di bordo; nel caso in esame, invece, ha dovuto ospitare oltre 130 persone in più. Quindi, considerando il punto nevralgico e dirimente, e cioè quello dei diritti coinvolti, qui sembrano essere stati compressi quelli della salute e della dignità umana, oltre che della libera circolazione”. A. MORELLI, *Cosa rischia Salvini? Cosa rischia il Paese?*, su *lacostituzione.info*, il 25 agosto 2018 già rilevava che il Ministro dell’Interno era probabilmente convinto che, nell’ipotesi in cui l’inchiesta giudiziaria avviata dalla Procura di Agrigento finisse con il coinvolgerlo, il reato sarebbe stato qualificato come “ministeriale” ed egli, appellandosi al «preminente interesse pubblico», perseguito «nell’esercizio della funzione di Governo» e potendo contare sull’appoggio della maggioranza assoluta del Senato, non avrebbe avuto “molto da temere. Certo, si sa che le condizioni politiche possono mutare anche rapidamente e non è detto che le cose vadano esattamente come previsto”.

¹³¹ La stessa Procura distrettuale di Catania, durante l’udienza preliminare, aveva chiesto al Gup di emettere una sentenza di non luogo a procedere perché nello sbarco dei migranti l’allora ministro dell’Interno «non ha violato alcuna convenzione nazionale e internazionale», le sue scelte sono state «condivise dal governo» e la sua posizione «non integra gli estremi del reato di sequestro di persona». Si vedano, in proposito, <https://www.ilsole24ore.com/art/caso-gregoretti-salvini-prosciolto-non-luogo-procedere-fatto-non-sussiste-AEJSR51>; <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/gregoretti-pm-catania-chiede-non-luogo-a-procedere-per-salvini>.

Secondo quanto innanzi rilevato in ordine alla natura della delibera parlamentare, le due delibere divergenti del Senato non sembrano poter essere oggetto di sindacato, essendo la valutazione posta a fondamento delle stesse prettamente politica e, come tale, insindacabile, almeno se congruamente motivata sì da escludere un eventuale sviamento del potere conferito a ciascuna Camera dalla fonte costituzionale.

9. Conclusioni

In conclusione, appare utile insistere sull'importanza della riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1 del 1989, con cui si è inteso devolvere gli accertamenti sulla fondatezza e sulla qualificazione giuridica delle condotte dei Ministri, eventualmente illecite, all'autorità giudiziaria, riservando le valutazioni politiche alla Camera competente, che dovrà pronunciarsi concedendo o negando l'autorizzazione a procedere. A ragione si parla, pertanto, di un "primato dell'autorità giudiziaria" nella qualificazione giuridica del reato attribuito al Ministro¹³². Il Parlamento dovrà, invece, formulare un vero e proprio giudizio sull'operato del Ministro e sui presupposti che l'hanno mosso, secondo un procedimento logico analogo a quello utilizzato per valutare le cause di giustificazione. Essendo il ruolo della Camera competente limitato alla valutazione dell'attività del Governo, sulla base di un eventuale interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, la procedura è prevista anche nel caso in cui il reato riguardi un ex ministro, come accaduto nel "caso Gregoretti", in riferimento al quale il Senato ha operato una valutazione politica che ha prodotto un'evidente distonia rispetto al voto espresso in precedenza sul "caso Diciotti". Tale difformità, tuttavia, non sembra aver determinato l'insorgere dei presupposti per un sindacato in ambito giuridico-costituzionale, essendosi l'Assemblea mossa entro "binari normativamente stabiliti"¹³³ ed essendo la sua valutazione, salvo limitate e macroscopiche ipotesi, insindacabile. Tale valutazione, dunque, sembra sindacabile per lo più in termini di responsabilità politica dinnanzi al corpo elettorale, chiamato a valutare, secondo i normali ritmi delle democrazie, le scelte dell'Assemblea attraverso lo strumento del voto. In ogni caso proprio il recente contrasto di pronunzie da parte del Senato, con riguardo a fattispecie sostanzialmente analoghe e a brevissima distanza di tempo, costituisce ulteriore conferma dell'ineliminabile tasso di politicità della decisione parlamentare sulla sussistenza o

¹³² M. BELLACOSA, *I profili penali del reato ministeriale*, cit., 82; E. VIVALDI, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, cit., par. 4

¹³³ Espressione utilizzata da M. BELLETTI, "Torniamo allo Statuto" Regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, disponibile su www.forumcostituzionale.it, 9, per indicare quanto desunto già dalla pronuncia del TAR Sardegna, Sez. II, sent. 864/2011, del 2 agosto 2011, secondo cui "se è vero che quanto più ampia è la discrezionalità di una scelta tanto più si riduce la necessità che venga sottoposta a specifici controlli, vertendo nell'ambito di atti che, sfuggendo ad un sindacato generale di legittimità, sono soggetti piuttosto al controllo ed alla conseguente responsabilità di tipo politico, è altrettanto vero che allorquando l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è conformato da vincoli di rango superiore che ne segnano in parte l'esercizio, costituisce comunque requisito di legittimità formale e sostanziale il rispetto dei tali limiti".

meno della causa di giustificazione prevista dall'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989.