

ORietta Bruno

Ricercatore confermato di Diritto processuale penale – Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da “rivedere”

Ministerial Crimes and the position of the person accused in joined proceedings

Il quadro positivo, articolato a più livelli nel sistema delle fonti, esonera da responsabilità penale il Presidente del Consiglio e i singoli Ministri, anche se cessati dalla carica, qualora abbiano agito «per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante» o «il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo». Al contempo, si prevedono, al fine di accertare i reati da essi eventualmente compiuti nello svolgimento dei compiti assegnatigli, deroghe al procedimento penale tradizionale. Ma l'impianto normativo è carente in relazione alla figura del concorrente nel reato ministeriale e alle sue sorti.

Ministers and Prime Minister are exempt from criminal liability even after they cease to hold office if they acted to safeguard the constitutionally protected general interests of the State or to achieve a prevailing public interest while performing functions of Government. Problems arise however regarding the position of the co-accused in those proceedings.

ALCUNE PREMESSE

I flussi migratori degli ultimi tempi sono stati accompagnati, in un clima viziato e confuso, da condotte politiche che, oltre a denotare il rigoroso atteggiamento del nostro Paese, scuotono le coscienze poiché lambiscono il profilo, assai delicato, della salvaguardia dei diritti umani¹. È riemerso, a tal proposito, il tema, caldo e non marginale, della procedura per reati commessi dai Ministri della Repubblica nell'esercizio delle loro funzioni². Immancabilmente, si sono prodotte conseguenze incresciose e

¹La testimonianza più recente è quella che vede coinvolto l'attuale Ministro degli Interni, Matteo Salvini, per il quale il tribunale dei Ministri (trib. di Catania, sez. reati ministeriali, 22 gennaio 2019) ha domandato al Senato l'autorizzazione a procedere. Il 19 febbraio scorso si è pronunciata la Giunta per le immunità di Palazzo Madama, rispondendo negativamente alla possibilità di processare costui per l'accusa di sequestro di persona aggravato (per non aver fatto sbarcare per 5 giorni 177 migranti dalla nave “Diciotti” della Guardia costiera). Il no all'autorizzazione è prevalso con 16 voti a favore e 6 contrari. La Relazione è stata, quindi, depositata e la decisione dell'Aula del Senato, che deve esprimersi entro 30 giorni, dovrebbe arrivare intorno al 25 marzo 2019. La sede non permette una meticolosa disamina del corposo provvedimento del tribunale di Catania che sarà oggetto di un contributo di prossima pubblicazione. Si cita, nondimeno, uno dei primi commenti a caldo: S. Zirulia-F. Cancellaro, *Caso Diciotti: il tribunale dei ministri qualifica le condotte del ministro Salvini come sequestro di persona aggravato e trasmette al Senato la domanda di autorizzazione a procedere*, in *Dir. pen. cont.*, 28 gennaio 2019. In precedenza, già, A. Morelli, *Principio di legalità vs. «preminente interesse pubblico»? Il Caso Diciotti e le sue conseguenze*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 898 ss. e S. Manacorda, *Il contrasto penalistico della tratta e del traffico di migranti nella stagione della chiusura delle frontiere*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 1389 ss.

²Per una retrospettiva che muove dall'epoca statutaria, v. P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 1 ss.; E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, Cedam, 1997, p. 1 ss. Sull'evoluzione della materia (con uno studio che avvia persino dall'*impeachment*, «istituto antesignano di tutte le procedure d'accusa parlamentare rinvenibili in gran parte delle Costituzioni dei paesi occidentali»), G. Scarlato, *I reati ministeriali*, Padova, Cedam, 1982, p. 3 ss. cui si affiancano i minuziosi commenti di L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri. Art. 96 Cost.*, in G. Branca-G. Pizzorusso (a cura di), *Comm. della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1994, p. 423 ss.; Ead., *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, in *Processo Lockheed*, suppl. a *Giur. cost.*, 1979, p. 248 ss. (con l'illustrazione di un'ampia casistica) e A. Ciancio, sub art. 96 Cost., in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Comm. alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p.

riaperti strappi ancora non cuciti tra coloro che – preoccupati per gli effetti politico-istituzionali dell'attivazione di una qualche forma di responsabilità – sono favorevoli ad uno scudo legale a protezione dei governanti e quelli contrari a forme di immunità³. Privilegi che, negli *affaires* italiani, hanno salvato gli esponenti di qualsivoglia corrente anche da accuse assai gravose e che sono stati invocati, a gran voce, a fronte di attacchi provenienti dagli ambienti più disparati, alimentati da una profonda differenza nel modo di intendere i principi costituzionali.

Le inchieste in materia, al momento, sono regolamentate, oltre che nella Carta fondamentale, all'art. 96 (i cui archetipi vanno ricercati nell'istituto dell'*impeachment* e nella *Charte française* del 1814), dalle leggi (costituzionale) 16 gennaio 1989, n. 1⁴ e (ordinaria, di completamento e attuazione) 5 giugno 1989, n. 219⁵, «Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione»⁶. Provvedimenti radicali i quali, obliterando le antesignane modalità accertative che affidavano la cognizione degli illeciti ministeriali alla Corte costituzionale (nella sua composizione integrata)⁷, hanno recepito, in qualche maniera, la pressante volontà popolare affiorata in due eventi referendari (1978 e 1987); tale disciplina, benché non abbia realizzato una piena parificazione tra il procedimento penale per i Ministri e quello per le persone comuni attraverso la decostruzione della vecchia guarentigia, comunque, si è sbarazzata di una scansione procedimentale a totale gestione separata⁸. Di sicuro, erodendo dalle fondamenta l'assetto precedente, l'attuale normativa risulta un compromesso legislativo tra l'auspicato progetto di cambiamento – spinto fino ad abolire ogni eccezione al nucleo processuale ordinario per i Ministri, in uno con la pulsione a depoliticizzare i giudizi a loro carico – e la volontà di conservare l'intervento del Parlamento, sebbene nel suo restaurato incarico di tutelare, da un lato, l'attività dell'Esecutivo (in quanto ispirata ad «interessi superiori» a quello di giustizia⁹) e, dall'altro, fornire risposta alla plastificata categoria degli illeciti ministeriali¹⁰. Si incuneano, in questa rinnovata ottica, i ristretti tempi del-

1859 ss. Inoltre, G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, Torino, Giappichelli, 2005, *passim* (l'A. dedica ampia risonanza, tra l'altro, ai lavori preparatori della l. 16 gennaio 1989, n. 1, alle problematiche postesi in quella sede, alle fonti normative sull'argomento di trattazione, il loro rango e le singole tappe di approvazione sino a giungere, dopo aver passato in rassegna il periodo di transizione, a quelle vigenti: p. 241 ss.). Non si dimentichi, A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, *passim*.

³ «La questione della responsabilità costituisce invero il punto di emersione più evidente dell'opposizione fra due diverse concezioni dello Stato, del potere e della posizione di chi lo esercita rispetto alla generalità dei soggetti. L'una diretta a privilegiare lo stato-apparato, isolando i titolari dei più elevati uffici [, distinguendoli] nettamente dagli altri [e] ponendoli in una posizione "speciale", rivestiti di una sorta di "sacralità". L'altra, viceversa, d'ispirazione democratica, tendente a rimuovere ogni posizione di privilegio, isolamento e differenziazione giuridica dei titolari del potere, in base alla concezione del popolo come "sovrano" e dell'apparato come strumento»: L. Carlassare, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in L. Carlassare (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, p. 2.

⁴ Recante «Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per reati di cui all'articolo 96 della Costituzione».

⁵ Le rimanenti previsioni complementari e specifiche della disciplina super-primaria sono confluite nei Regolamenti di Camera e Senato (modificati, rispettivamente, il 7 e il 28 giugno 1989), interdipendenti nei loro contenuti con le leggi del 1989.

⁶ Non si tralasci la l. 12 luglio 1999, n. 232 con la quale l'Italia ha dato esecuzione allo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale di cui si lasciano gli approfondimenti agli elaborati del ramo.

⁷ ... e abiurando la preventiva (e in seduta comune) deliberazione parlamentare di messa in stato d'accusa.

⁸ Ripercorre le singole tappe del cambiamento, L. Carlassare, sub art. 1 l. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 477 ss. che ritrae il vecchio rito come «inaffidabile, ingombrante, pericoloso» (p. 479).

⁹ Valga, per tutti, quanto asserito da R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 35 che discerne tale particolare garanzia politica dalla autorizzazione necessaria per compiere determinati atti di indagine (art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1989) la quale appare, invece, volta ad assicurare una funzione, «non certo a giustificare il compimento di attività governative ispirate al perseguimento di "interessi superiori" a quello di giustizia». Conf. L. Carlassare, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, cit., p. 3 s. per la quale «Vero è che in un ordinamento democratico non può mancare una chiara e adeguata responsabilità per l'esercizio del potere, ma allo stesso tempo di tale responsabilità va tracciato anche il confine: e la linea invalicabile che lo segna non può che individuarsi nella necessità di garantire l'esercizio indipendente della funzione; un diritto, questo, che non può essere messo in discussione».

¹⁰ C. Murgia, *La giustizia politica in Italia ed in Francia*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 31 sottolinea che «la ragione principale del mantenimento di un filtro parlamentare sulla sorte dei procedimenti d'accusa promossi contro i ministri, sia quella di salvaguardare l'attività svolta dal governo per la tutela di valori costituzionali ritenuti essenziali o comunque rilevanti per l'interesse generale. Se dunque il risultato è che in tal modo viene tutelata anche la posizione del titolare dell'organo di governo, indubbiamente il fine precipuo di questo aspetto della giustizia politica è quello di sottrarre una condotta degli uffici governativi all'apprezzamento dell'autorità giudiziaria ordinaria la quale potrebbe non avere titolo, né i mezzi necessari, per subordinare il

l'accertamento, cioè l'introduzione di scadenze estremamente brevi entro cui deve svolgersi il procedimento; esse si pongono quali suture della lesione inferta e rispondono alle esigenze riparatorie per l'allarme sociale suscitato da tali reati in misura maggiore che dai crimini in genere: ripristinare al più presto l'equilibrio turbato è necessità sentita sia dalla collettività che dalla compagine istituzionale.

Il *restyling*, arrivato non senza fatica, dopo una gestazione travagliata (durata ben tre legislature)¹¹, è figlia di esperienze di lunga durata e del generalizzato scontento (esploso agli inizi degli anni Novanta) sull'applicazione concreta dei sistemi allestiti in epoche precedenti e della loro assoluta inadeguatezza; degli stessi si auspicava il completo superamento avendo dato cattiva prova di sé in quanto si erano trasformati in una sorta di impunità relativa (connessa all'esercizio delle funzioni) per i membri del Governo dovuta alla particolare posizione dei soggetti. In altri termini, il bisogno di innovare rispetto al passato (dalle origini, transitando per il periodo statutario, sino ad arrivare alla Costituzione repubblicana contenente il vecchio *format* dell'art. 96 Cost.) si è manifestato in conseguenza delle disfunzioni cagionate, per un verso, da una regolamentazione tecnicamente difettosa, per un altro, da una sedimentata prassi che ha fatto registrare uno *hiatus* tra politica e legalità¹²: entrambe fuorvianti e capaci di falsare, se non ribaltare, la valenza della struttura procedurale ministeriale in una sorta di radicalizzata giurisdizione domestica dal ferreo tenore difensivo¹³.

Sulla scorta di questa presa d'atto, l'intenzione del legislatore del 1989 era costituita, non già dalla volontà di creare una garanzia *ad personam*, bensì dal far rientrare il meccanismo di responsabilità penale dei componenti l'Esecutivo nel circuito della legalità ordinaria¹⁴; abolito il foro speciale, si istituiva una apposita procedura differenziata in quanto tesa ad apprezzare la potenziale gittata politica dei reati ministeriali rispetto a quelli comuni. Si sono volute approntare una serie di norme destinate

suo giudizio appunto alla presenza di particolari condizioni che precludono il proseguimento dell'accusa». Gli si accoda, L. Carlassare, sub art. 1 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 480: «La forte spinta a non eliminare ogni [controllo] politico (...) è stata parzialmente neutralizzata. Infatti l'«autorizzazione» ex art. 96 Cost. «ha caratteri del tutto peculiari che la rendono inassimilabile all'autorizzazione a procedere» di cui all'art. 68 Cost. «— la quale, disancorata da ogni parametro, avrebbe riprodotte identiche le distorsioni passate — in quanto può essere negata in un'unica ipotesi, indicata al 3° comma dell'art. 9» l. n. 1 del 1989 (...). L'A., peraltro, fa capire come «Bisogna distinguere: e soprattutto riconoscere che tra il piano dell'«ottimo» e quello del concretamente possibile corre un vallo non sempre interamente superabile» (p. 481). Oltretutto, è assolutamente estranea al nuovo sistema (che, invece, le restituisce dignità) una delibera parlamentare come quella del vecchio ordinamento «scaduta al basso livello di giudizio politico disancorato da qualsiasi parametro» (sempre p. 481).

¹¹ Spiega i motivi di questo sofferto cammino legislativo, L. Elia, *Per una giustizia sempre meno politica*, in *Civitas*, 1988, 3, pp. 7-12.

¹² Il lavoro non permette divagazioni sulle disarmonie vigenti sino al 1989. Si invita alla lettura di M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, in *Nomos*, 2014, 3, p. 9 ss. V., pure, tra i tanti, A. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi d'accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 151 ss. Tuttavia, non si può non accennare al fatto che la «rivoluzione» del 1989 ha rappresentato una reazione al regime previgente nel quale si era diffusa la pratica, inesatta e deplorata da vari settori della cultura giuridica e dell'opinione pubblica, in forza della quale il potere di accusa del Parlamento era passato da «strumento di attacco» nei confronti del Governo a «meccanismo di difesa» dei singoli Ministri (impiegato, dunque, dalle forze politiche dominanti come mezzo di copertura delle responsabilità dei membri dell'Esecutivo, favorendone la sostanziale impunità). La filosofia dell'odierna disciplina è quella di contestare la logica difensiva che ha denotato l'inazione delle Camere e di aggrapparsi alla tendenza, forte, a trattare i Ministri alla stregua degli altri cittadini, senza vantaggi in materia penale e un'indebita protezione parlamentare.

¹³ Fa memoria delle ambiguità dell'istituto nel corso delle varie tipologie ordinamentali, L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri. Art. 96 Cost.*, cit., p. 430 ss.

¹⁴ Parrebbe, d'immediato, che la singolarità della normativa del 1989 sia proprio l'attribuzione al giudice ordinario della competenza a giudicare i reati commessi dai Ministri, evidentemente ritenuti «reati sotto ogni aspetto comuni», salva, sempre, la facoltà, per le Camere, di denegare l'autorizzazione a procedere in presenza delle situazioni giustificatrici di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989. V. E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 148 s. che, attesa tale considerazione, si interroga circa la valenza delle ipotesi scagionatrici ai fini della determinazione della categoria dei reati ministeriali: se esse modulino solo i casi in cui si applica la procedura derogatoria rispetto all'ordinario processo penale o se, viceversa, suffraghino una nuova e più ristretta concezione di reato ministeriale tale da giustificare, appunto, regole diversificate. E, in modo più stringente, se, nell'ambito di tutti gli illeciti, esista ancora un *quid* che circoscrive i reati dei membri del Governo oppure ogni distinzione è diventata vana stante l'esclusività della giurisdizione comune. A. Cariola, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 67 sostiene che «l'art. 96 ed il particolare procedimento che esso avvia (sia nel vecchio che nel nuovo regime) presentano una loro logica estensiva, la quale, pur se particolare, rispetto al generale principio di responsabilità, si protrae ad abbracciare tutti quei casi limite, nella zona grigia tra il reato propriamente politico, e quindi ministeriale, e quello comune, che ministeriale ai sensi e per gli effetti della disposizione costituzionale citata non sarebbe».

a contemperare la tutela della funzione di governo¹⁵ e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge¹⁶ onde superare un assetto caratterizzato da potenziali insabbiamenti¹⁷.

La metamorfosi dei giudizi di accusa costituisce, dunque, il prodotto della convergenza di due opposte guide ispiratrici (più scoperta la prima, più sotterranea la seconda): a) affidare alla magistratura ordinaria il giudizio sui reati commessi dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni con la contestuale soppressione, come già visto, della competenza della Corte costituzionale; b) la convinzione della perdurante necessità di salvaguardare la posizione, diversificata, dei membri del Governo (sia mantenendo una fase parlamentare in veste di filtro rispetto all'esercizio dell'azione penale che potrebbe paralizzare l'accertamento¹⁸, sia derogando alle tradizionali norme sulla competenza)¹⁹.

Ad onor del vero, fin dalle prime battute, si percepisce che l'interpolazione, anche se conseguita attraverso la metodica della revisione costituzionale, è stata l'ennesimo ritocco di facciata: si presenta come esteriorizzazione di concezioni radicalmente differenti ed accompagnata da palesi incongruenze; si manifesta lacunosa e inefficace tanto da porre numerosi problemi in sede applicativa²⁰.

Inoltre, si è fatta la scelta, anziché di alleggerimento delle procedure, di percorrerne una con molti passaggi, senza cancellare, in via definitiva, un tratto riservato al Parlamento (momento dichiaratamente politico), con rilevante aggravio nella perseguibilità dell'illecito; opzione, che, non segnando l'uscita dall'ottica precedente, è contornata da un procedimento nel quale, essendo affidato il giudizio ad un tribunale ordinario, l'imputato ha il diritto di ricorrere ai diversi gradi di impugnazione.

Per questo, la letteratura ha figurato una interpretazione adeguatrice che possa valere ad eliminare oscurità e discrasie, al fine di dare alla nuova disciplina – nei limiti, s'intende, in cui ciò sia da ritenere consentito – una più rigorosa coerenza sistematica.

Gli obiettivi prefissati, peraltro, sono stati in gran parte elusi da una prammatica giurisprudenziale (lacerata da spaccature) che, attestatasi su una ermeneusi del dato positivo molto attenta alla semantica dello stesso e meno alla *ratio* o alla *voluntas legis*, ha, di fatto, creato per i reati ministeriali un regime meno garantito rispetto a quello per gli illeciti comuni e palesemente contrario ai principi ispiratori, alle peculiarità strutturali e funzionali del nuovo c.p.p. È accaduto, per esemplificare, che l'udienza preliminare è stata celebrata dal tribunale dei Ministri che, negli stessi procedimenti, ha svolto le indagini preliminari, nella maggioranza dei casi nella medesima composizione in cui aveva condotto le investigazioni.

Oltretutto, quelli in analisi, sono provvedimenti legislativi risalenti nel tempo, fossili legali che, quasi sempre intenti a vigilare su accuse pretestuose e vessatorie della magistratura in un ambiente di consolidato acutizzarsi di litigiosità con la politica, anziché valutare la ragion di Stato²¹, integrano un *passer-partout* per assicurare una vera e propria impunità. Gli strumenti di tutela più vistosi, infatti, sono le autorizzazioni a procedere e *ad acta* indispensabili nello svolgimento dei processi inerenti i reati ministeriali.

¹⁵ ... avente come obiettivo sempre e soltanto quello di rendere giustizia nella più scrupolosa obiettività e senza contaminazioni di natura politica; idea, questa, talora espressa in modo chiaro, altre volte commista ad elementi spuri, ma, certamente diffusa e ricorrente tanto da costituire il punto di convergenza tra interventi ispirati a requisiti differenti ovvero a posizioni politiche opposte.

¹⁶ F. Sorrentino, *Tra regola ed eccezione: eguaglianza e immunità*, in *Legislazione pen.*, 2012, p. 742 dice che, «mentre l'art. 68 Cost. protegge la persona del parlamentare contro azioni persecutorie, l'art. 96 Cost. [tutela] direttamente la funzione di governo, allorché essa sia volta a perseguire gli interessi dello Stato, e, in questo caso, ma solo in questo caso, consente la sottrazione dei componenti del governo all'azione della giustizia penale».

¹⁷ Appare, pertanto, più aderente alla realtà considerare l'istituto come una misura di tutela della funzione ministeriale, un bene che va messo al riparo da pericoli di persecuzioni avventate, ingiuste o comunque dannose per un ordinato e sereno svolgimento del ruolo. La stessa Corte costituzionale ebbe a dire che «si è voluto derogare alle norme comuni in ragione delle caratteristiche dei soggetti agenti titolari di supremi uffici politici dello Stato, oltre che della natura dei reati ministeriali e delle loro possibili conseguenze sul sistema, nel duplice intento di assicurare la più ampia tutela dell'ordinamento repubblicano e di garantire al tempo stesso la posizione e l'azione del Governo, oggettivamente considerato, prima ancora che le persone che di volta in volta lo compongono». C. cost., sent. 22 gennaio 1970, n. 6, in *Giur. cost.*, 1970, pt. I, p. 59.

¹⁸ Saremmo di fronte ad un'«immunità processuale funzionale»: G. Marinucci-E. Dolcini, *Manuale di diritto penale*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 117.

¹⁹ Parla di «procedimento speciale nell'ambito della giurisdizione ordinaria» con scopi di «protezione della funzione di governo (...) prevedendo, altresì, cautele contro un uso politicamente mirato dell'azione penale contro i Ministri», A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 417.

²⁰ Per un'analisi degli aspetti di maggiore criticità di tale riforma, T.F. Giupponi, *Perseguibilità penale dei membri del governo*, in R. Orlandi-A. Pugliotto (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, p. 361 ss.

²¹ ... intesa in questa sede nella sua accezione letterale, ben lontana da concettualismi storico-filosofici o giuridico-costituzionali.

Esattamente, «la prima consiste in una sorta di nulla osta parlamentare a proseguire [l'accertamento] dopo che è stata svolta la fase preliminare di investigazioni» (l'indagato può essere processato solo con il benestare della Camera o del Senato); la «seconda, invece, concerne la possibilità per l'autorità giudiziaria di svolgere alcuni atti d'indagine e di porre in essere talune misure limitative della libertà personale»²².

Dietro questa autorizzazione, inoltre – ecco il profilo di interesse –, parrebbero, d'acchito, trovare copertura anche i compartecipi del Ministro in carica, come sembra, implicitamente, istando a qualche scorcio dell'apparato normativo²³: se il ramo del Parlamento, che deve pronunciarsi, negasse il lasciapassare per costui, dovrebbero, in linea teorica, uscire indenni dalla vicenda tutti i soggetti coinvolti. Ma – procedendo per cenni – se un blocco dell'accertamento può motivarsi per i componenti del Governo a fronte di una reiezione dell'autorizzazione a procedere, rientrando la condotta negli schemi delle figure giustificative dell'art. 96 Cost., esso, in ragione del principio di uguaglianza di tutti rispetto alla giurisdizione, parrebbe non trovare giustificazione per i concorrenti nei cui confronti la norma costituzionale, in astratto, non dovrebbe trovare applicazione.

Le assurdità tecniche della regolamentazione in parola sono anche altre: si spazia dall'assenza di un segreto investigativo (il principio “ordinario” è rovesciato: scoperto un ipotetico crimine, ne è data comunicazione immediata a tutti i sospettati), procedendo – la deviazione più vistosa dal processo di rito penale – per l'affidamento dell'inchiesta ad un collegio di tre magistrati (*vulgo*: tribunale dei Ministri²⁴) del distretto di corte d'appello competente *ratione loci*, estratti a sorte ogni due anni, che potrebbero non aver *mai svolto* in precedenza funzioni inquirenti, la brevità del segmento temporale stabilito per svolgere le indagini²⁵, l'inoppugnabilità dell'archiviazione, per culminare, come anticipato, con il benestare al processo che può essere negato – anche se il reato è provato – qualora l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse superiore dello Stato²⁶ e, non ultima, la sottigliezza della linea di confine (cosa sta al di qua e al di là di esso) tra i parametri cui il vaglio delle Camere è ricollegato²⁷; lasciandosi indietro una pluralità di sovra-quesiti la cui soluzione non è semplice: la bontà del riscato spazio concesso al procuratore della Repubblica, la idoneità a svolgere funzioni di giustizia penale del tribunale dei Ministri (che, tra l'altro, potrebbe scartare *de plano* l'ipotesi del carattere ministeriale dei reati e disporre che si proceda con il rito ordinario), la funzione del Parlamento e la natura dell'atto con cui si esprime (nonché delle figure giustificative che pondera), i suoi rapporti con il collegio e di questo con l'autorità giudiziaria ordinaria, la eventuale diluizione del principio di obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.)²⁸. C'è infine un interrogativo affascinante, quanto complesso, da sciogliere: l'identificazione del reato ministeriale (se deve prevalerne una nozione ristretta ovvero più o meno dilatata) e chi debba qualificarlo. Domande tutte da affrontare in modo globale per fornire risposte coerenti nel rispetto dei principi sanciti nella Carta fondamentale.

Ecco che i condannati per fattispecie ministeriali, negli anni, sono stati pochissimi; la cronaca riporta (solo) di situazioni in cui l'Italia doveva dare responsi a scandali di portata internazionale, ovvero si stava cavalcando l'onda di tronconi d'inchiesta che hanno colpito interi settori della vita del Paese o, ci si occupava di vicende eclatanti. Per il resto, molti fascicoli sono stati “chiusi” sul nascere, su altri, quando il tribunale ha confermato qualche accusa, è intervenuto il Parlamento.

Nel frattempo, mentre in dottrina si sono levate molte voci critiche, sempre alla ricerca di un minimo di precisione concettuale e di argomentazioni logico-sistematiche, è avanzata, sino ad ergersi a colonna portante della materia, una giurisprudenza che, intrisa di supporti meramente apodittici o, comunque, aprioristici, si è faticato a sradicare.

²² «A quest'ultimo proposito, l'art. 10, 1° comma, l. Cost. n. 1 del 1989, menziona come atti che necessitano di previa autorizzazione del Parlamento misure limitative della libertà personale, intercettazioni telefoniche, sequestro, violazione di corrispondenza, perquisizioni personali o domiciliari»: M. Montagna, *Condizioni di procedibilità*, in G. Garuti (a cura di), *Indagini preliminari e udienza preliminare*, vol. III, (Trattato di procedura penale diretto da G. Spangher), Torino, Utet, 2009, p. 165.

²³ A seconda delle fattispecie criminose: imprenditori, burocrati, faccendieri, mafiosi etc.

²⁴ ...che ricorda la figura dei vecchi giudici istruttori.

²⁵ ...osteggiando attività complesse che richiedono tempi lunghi di espletamento come, ad esempio, le rogatorie.

²⁶ ... limite, questo, che, dovrebbe fungere da rete di protezione, ma che, forzando la mano, può risultare manovrabile con destrezza. Una sorta di “alibi politico” inattaccabile destinato a reggere anche senza presupposti.

²⁷ «sia pure sulla base di un apprezzamento politico, quella affidata all'Assemblea è la verifica di una situazione oggettiva, come è confermato dall'indifferenza per l'attualità della carica»: L. Carlassare, *sub art. 1 l. 16 gennaio 1989, n. 1*, cit., p. 483.

²⁸ Del resto, l'esercizio dell'azione penale viene compresso con il rischio che il tutto si risolva in un nulla di fatto.

Suonano, quanto mai attuali, le considerazioni di chi, a quindici anni dalla novella, affermava che «La pretesa dei politici inquisiti a ricevere un trattamento differenziato per il solo fatto di ricoprire (...) incarichi ministeriali, nonostante la nuova disciplina costituzionale, tuttora perdura come i casi recenti ampiamente dimostrano. L'interesse a spostare la competenza, invocando l'applicazione [di una procedura] differenziata – bloccando (...) indagini già iniziate – non è [quindi] cessato». Si auspica, peraltro, una «ulteriore e definitiva riforma costituzionale che elimini davvero, (...), qualsiasi distinzione fra [membri del Governo] e [individui senza cariche] di fronte alla responsabilità penale, distruggendo completamente quelle reti di protezione che si rivelano purtroppo, alla prova dei fatti, [immunità] assolutamente ingiustificat[e]»²⁹.

Le parole condensano l'esigenza, caldeggiata fin dai primi commentatori, di dare effettività al principio di parità di trattamento tra i singoli *ex art. 3 Cost.*; il che, risolverebbe, gradualmente, anche la problematica dei concorrenti (laici) nel reato del Ministro, parlamentari e individui comuni, lasciati nel protrarsi di uno sterile limbo. L'appianamento di quest'ultima, autentico *punctum dolens* nel settore, rappresenterebbe un altro dei tasselli di un mosaico che, pur da ritoccare, sembra (oramai) composto a grandi linee e un ottimo colpo d'ala a tutela della Carta fondamentale.

UN PUZZLE DA RICOMPORRE: IN COSTITUZIONE

Prima di addentrarsi nell'argomento specifico, giova ricostruire le dinamiche della procedura ministeriale nei suoi snodi principali, senza tralasciare cambiamenti di direzione dal tenore prettamente sostanziale da cui le prime non possono essere scisse³⁰.

L'*excursus*, costituzionalizzato in buona parte, si colloca al massimo gradino della gerarchia delle fonti; si articola in tre fasi: una preliminare (le indagini sul fatto e un primo vaglio sulla fondatezza delle accuse deferiti all'autorità giudiziaria per contrastare denunce temerarie e scongiurare l'innesto del segmento procedurale consecutivo quando *prima facie* ne risulti l'assoluta inutilità), l'altra parlamentare (con scopi garantistici)³¹ e, da ultimo, una successiva alla autorizzazione a procedere, se acconsentita. Il meccanismo assolve ad un triplice obiettivo: assicurare la posizione costituzionale dell'organo; salvaguardare la persona contro accuse avventate; consentire siano valutati, per dispensare l'autorizzazione a procedere, parametri dal contenuto eminentemente "politico". Finalità, queste, spalmate tra le pieghe di una strumentazione normativa, solo all'apparenza, analitica.

A livello sovraordinato, si prevede che, per quanto concerne i reati commessi nell'esercizio delle funzioni, il Presidente del Consiglio e i Ministri³², «anche se cessati dalla carica³³, sono sottoposti, (...), alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale» (art. 96 Cost.). Ne è conseguito l'affermarsi della cd. "giustizia penale comune" a discapito di quella "politica" (generatasi come *tertium genus* al di là dell'arido schematismo giurisdizione ordinaria-giurisdizione speciale) di cui viene decretata la fine. Permangono, ad ogni buon conto, parecchi elementi di specialità, come si evince dalla persistenza di uno

²⁹ L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri. Art. 96 Cost.*, cit., pp. 506-508.

³⁰ ... e con una innegabile consapevolezza: la «linea continua» che caratterizza l'impalcatura della Costituzione in materia di immunità, vede «la responsabilità come regola per tutti i soggetti che esercitano il potere, e l'irresponsabilità (variamente modulata) esclusivamente come garanzia di esercizio libero e indipendente della funzione nei limiti strettamente necessari a tale libero e indipendente esercizio»: L. Carlassare, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in L. Carlassare (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, p. 20.

³¹ Come si vedrà, è un sindacato corazzato in quanto teso alla verifica dell'esistenza di uno dei criteri selettivi previsti dalla legge costituzionale (art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989) che, eccezionalmente, consente di negare l'autorizzazione a procedere contro il Ministro inquisito; si tratta di un controllo politico la cui discrezionalità permane, ma, a livello teorico, ne è stato delimitato il campo e precisato l'oggetto: non può rientrarvi qualunque cosa come, ad esempio, la sopravvivenza della maggioranza o degli equilibri esistenti tra i partiti, sfociando in arbitrio. Questo non impedisce che, in concreto, la delibera possa mostrarsi, anziché neutrale, solo di parvenza.

³² Nessuna distinzione è operata tra la figura del Presidente del Consiglio dei ministri e i singoli Ministri posti dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 sullo stesso livello. Peraltro, non è dato intravedere la sorgente costituzionale di un qualsiasi distinguo tra la posizione dell'uno e degli altri.

³³ La locuzione «anche se cessati dalla carica» è legittimata dal fatto che le ripercussioni negative conseguenti alla notizia di un reato ministeriale si determinano, in pari misura, anche quando la permanenza in carica del Ministro sia ultimata.

stadio parlamentare autorizzatorio. Le originalità dell'odierno procedimento per reati ministeriali, in effetti, sono dovute al combinarsi di profili politico-costituzionali e processual-penalistici.

L'art. 96 Cost. è stato intaccato dalla l. 16 gennaio 1989, n. 1, veicolandolo alla menzionata formulazione, nel dichiarato scopo di riportare, nell'alveo dell'ordinario diritto processuale penale³⁴, l'accertamento a carico degli esponenti del Governo per i crimini posti in essere nell'esercizio delle loro funzioni³⁵.

Prima del ripensamento della normativa, anche gli organi in questione, al pari di quanto è (tutt'ora) statuito per il Capo dello Stato (art. 90 Cost.), ove avessero compiuto crimini nello svolgimento dei loro compiti, dovevano essere collocati in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune e giudicati dalla Corte costituzionale con una tipologia accertativa che rivelava pecche e farraginosità³⁶.

Malgrado gli interventi normativi di adeguamento (per quanto massicci) e le precisazioni della giurisprudenza (non solo costituzionale) – delineata, nei suoi tratti essenziali, nel prosieguo – abbiano meglio scandito i requisiti d'innesto, i segmenti e i ruoli del procedimento ministeriale, residuano, *ictu oculi*, sbavature, prodotti di non agevole lettura e squarci di sistema. Non meno rilevante, sul versante degli effetti materiali dei correttivi, il fatto che i fini non solo non sono stati perseguiti del tutto, ma, talvolta, si mostrano persino divergenti.

Esiste quantomeno un punto fermo: già pacifici vigente l'originario disposto dell'art. 96 Cost.³⁷, oggi sembrano fuori dubbio il carattere penale degli illeciti ministeriali e la necessità di fare riferimento alla legislazione criminale comune. Ciò, come anticipato, alla luce della *ratio* complessiva della revisione costituzionale del 1989 che ha voluto normalizzare il perseguimento della responsabilità ministeriale, devolvendone la cognizione alla giurisdizione ordinaria.

³⁴ Le cose non stanno esattamente in questo modo. Il principio di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e alla giurisdizione, doveva essere temperato con quello costituzionale di garanzia delle funzioni di governo. Sotto tale ultimo angolo prospettico, l'impianto innovatore ha valorizzato il duplice versante della valutazione del ricorrere di motivi di opportunità politica o di ragioni di Stato tali da sconsigliare la persecuzione penale, nonché dell'allestimento di cautele contro un uso politicamente mirato di accuse contro ministri (cd. *fumus persecutionis* che dovrebbe essere scongiurato dalla composizione e dalle attribuzioni del tribunale dei Ministri). Circa il primo profilo, spicca l'autorizzazione a procedere di una delle due Camere, sotto l'altro, è stato istituito il tribunale dei Ministri con criteri di mera casualità e di notevole professionalità e gli è stata affidata la conduzione dell'inchiesta e la funzione di giudice per le indagini preliminari. V. A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 416 ss. In realtà, l'obiettivo di superare la procedura costituzionale nasceva pure dall'esigenza di assicurare, in caso di reati ministeriali, una pluralità di gradi di giudizio che essa non poteva garantire e dal bisogno di rimuovere l'immagine della Consulta quale organo dotato di un ruolo politico nell'ambito del giudizio sulla responsabilità penale dei governanti frutto anche della presenza di giudici aggregati nominati dal Parlamento (L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 466); si voleva, inoltre, eliminare il ruolo attivo svolto dal Parlamento e, in particolare, dalla Commissione inquirente. Lo stesso L. Elia, *Premessa*, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 467 significativamente annuncia: il procedimento per i reati ministeriali si caratterizza oggi per l'attribuzione, da un lato, ad una sezione specializzata della giurisdizione ordinaria dell'«accertamento dei comportamenti e della loro qualificazione» e, dall'altro, all'organo parlamentare della «valutazione di ipotesi giustificative».

³⁵ V. R. Aprati, *Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per "usurpazione" e per "menomazione" fra giudici ordinari e assemblee parlamentari*, in *Dir. pen. cont.*, 28 settembre 2011, p. 2 che [nel richiamare G. Cernuto, *Il procedimento per i reati ministeriali*, in G. Garuti (a cura di), *Modelli differenziati di accertamento*, vol. VII, t. 2, (Trattato di procedura penale diretto da G. Spangher), Torino, Utet, 2011, p. 1391] sostiene che l'opera novellatrice del 1989 si è fatta «portavoce (...) della volontà popolare espressa dal referendum (...): era oramai necessario "il superamento degli aspetti di specialità che erano stati percepiti dal corpo elettorale come un privilegio, da risolvere attraverso l'equiparazione dei ministri agli altri cittadini ed il ripristino del controllo effettivo delle loro condotte"». Il risultato "politico" di tale chiamata al voto fu colto nella volontà del corpo elettorale di depolitizzare i giudizi sui reati ministeriali, a vantaggio di riforme maggiormente rispettose del principio di parità di trattamento.

³⁶ L'art. 2 della legge n. 1 del 1989, invece, ha inciso sull'art. 134, ultimo capoverso, Cost. (ove sono soppresse le parole "ed i Ministri") e 135, settimo comma, Cost. da cui è stata eliminata la locuzione "e contro i Ministri". Per completezza, merita ricordare che l'art. 12 del medesimo provvedimento ha statuito che nella legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 a) è soppresso ogni riferimento al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri ed è abrogata ogni disposizione relativa agli stessi, b) è annullato ogni disposto incompatibile con tale atto. Su quella che un tempo si denominava "giustizia politica", v. G. Zagrebelski, *Procedimento d'accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 898 ss.

³⁷ Significativo lo studio di C. Taormina, *Procedimenti e giudizi d'accusa*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 117 che, occupandosi del progetto dell'art. 90 Cost. e della terminologia definitiva per esso scelta dal Costituente, onde definire gli illeciti ministeriali, sostiene che il loro assoggettamento alla stessa disciplina processuale prevista per quelli presidenziali, potrebbe voler significare che si è voluto puntare *ab initio* sulla natura penale anche dei primi piuttosto che su «un meccanismo diretto a garantire la possibilità di un controllo costituzionale sulle responsabilità politiche degli organi posti al vertice dell'organizzazione statale, lasciando al regime ordinario il controllo su quelle penali, fossero o meno concorrenti con le prime».

(SEGUE:) QUESTIONI INSOLUTE

Permangono fratture in merito ad alcuni profili, in ragione del fatto che, pur essendo mutata la normativa procedurale nel 1989, gli aspetti di sostanza restano, tuttora, pressoché impregiudicati e bisognosi di chiarificazione.

La riforma dell'accusa parlamentare, se ha introdotto innovazioni di notevole entità, non ha disegnato la cerchia delle fattispecie penalmente illecite ascrivibili al Ministro a titolo di reato ministeriale. Per quanto attiene le contravvenzioni e i delitti colposi, che rientrano nella classica definizione di reato, in linea di massima, ne andrebbero emarginati, poiché mostrano una scarsa gravità offensiva; nondimeno, sarebbe più opportuno non inserire preclusioni e decidere in merito al caso concreto: anche le infrazioni di minore allarme sociale, ove commesse da un componente dell'Esecutivo, potrebbero richiedere l'intervento della giurisdizione speciale. Senza scomodare le esegesi che non si fermano al crudo testo del dato positivo, basta volgere lo sguardo all'aggiunta effettuata dalla metamorfosi del 1989 nell'art. 96 Cost., vale a dire l'incastro dell'articolo «i» davanti al termine «reati», per essere autorizzati a credere in un cedimento delle maglie della nozione di crimine ministeriale a tutti i comportamenti tenuti dal Ministro nello svolgimento del ruolo³⁸. Oltretutto, l'ermeneusi prescelta pare distinguersi in un'ottica di ragionevolezza e garantisce, in maggior misura, l'uguaglianza di trattamento di fronte alla giurisdizione, non solo tra Ministri e compartecipi parlamentari e/o laici, ma anche di questi ultimi rispetto agli altri cittadini comuni.

Non sfugge, in secondo luogo, l'incertezza della dizione testuale «reati commessi nell'esercizio delle funzioni» o, tentando di gestire un ragionamento di più ampio respiro, «reati ministeriali»³⁹.

Si tratta, del resto, oltre che della scomoda eredità derivante dalle antiche disposizioni statutarie, incapaci di fornire i mezzi per risolvere l'annosa disputa all'epoca generatasi tra fautori della dottrina del diritto penale comune e sostenitori della teoria costituzionalistica –, pioniera di tutte le disamine volte a gettare luce su uno dei capisaldi della materia –, di un vero convitato di pietra per l'imprevedibilità della sua portata. La questione di *routine* che divideva la dottrina asfittica dell'epoca statutaria era se i reati ministeriali fossero quelli previsti dal codice penale o, al contrario, andassero individuati in fattispecie corrispondenti ad accadimenti non ipotizzati – e non ipotizzabili – dalla legislazione. Proprio in questa caratteristica di configurarsi solo in relazione allo svolgimento del potere governativo o, meglio, di un *mauvais usage d'un pouvoir autorisé par la loi* e, quindi, di costituire figure sconosciute al diritto penale comune, risiedeva secondo alcuni anche la ragione della loro sottrazione alla competenza dell'autorità giudiziaria e dell'affidamento all'organo rappresentativo, cioè ad un sindacato politico discrezionale.

La traduzione tecnico-scientifica di un concetto di illecito ministeriale, invece, risalta anche allo scopo: a) di superare recisamente l'antinomia, dai contorni e dai contenuti assai vaghi, registrata sia nel previgente che nell'attuale sistema (e spesso correlata soltanto a diverse visioni politiche dei rapporti tra potere esecutivo e giudiziario), tra i fautori di un'ermeneusi estensiva della medesima locuzione e coloro che, viceversa, contrappongono una opposta visione interpretativa⁴⁰; b) di addivenire a delle direttrici generali nella realtà operativa.

Così, attorno alla nozione di reato ministeriale si sono concentrate varie letture non sempre contras-

³⁸ G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, p. 1134; G. Scarlato, *I reati ministeriali*, cit., p. 86; Id., *Reati ministeriali*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, p. 2 (gli A.A. sostengono – ed è pienamente condivisibile – l'inclusione nel novero dei reati di cui all'art. 96 Cost. anche delle contravvenzioni e dei delitti colposi. Scarlato, in particolare, afferma che «ogni qualvolta il Legislatore abbia adottato il termine "reati" abbia inteso recepirlo nella propria accezione onnicomprensiva ed è, dunque, inevitabile interpretare estensivamente il sostantivo anche nella disposizione di cui all'art. 96 Cost. Ciò induce a trarre un'ovvia conclusione: il Costituente, prescindendo da qualsivoglia gerarchia tra gli illeciti penali, ha ritenuto opportuno prefigurare il procedimento d'accusa a fronte di ogni fattispecie penalmente rilevante che, dal collegamento con l'esercizio di funzioni ministeriali, ricavi quell'importanza tutta particolare già precedentemente sottolineata». Conf. F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 1027. *Contra*, A. Pizzorusso, *I reati ministeriali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, p. 1715: la cognizione parlamentare non si allarga a tutte le categorie di reati, bensì solo alcuni, «quelli aventi carattere politico»).

³⁹ L'aver posto l'accento, per quanto fuori misura, sulla componente politica dei reati ministeriali, in ogni caso, costituisce un prezioso spunto per incanalare l'indagine delle Camere, nella fase parlamentare, nella giusta direzione.

⁴⁰ A tal proposito, v. L. Ciuffoli, *I reati ministeriali*, in *Giust. pen.*, 1995, pt. II, c. 313 secondo cui «in merito alla tesi della rilevanza politica come criterio discriminatore dei reati ministeriali, la nuova disciplina non pare contraddirne le conclusioni ma, al contrario, ne convalida certi aspetti».

segnate dalla dovuta aderenza al testo normativo.

È spettato alla Corte di cassazione tentare di superare gli ostacoli, circoscrivendo, a più riprese, il contenuto della locuzione e sperimentando un distinguo di genere tra natura “ministeriale” e “comune” del fatto contestato. Non si dovrebbe errare nel sostenere che è questa la teoria che ha dimostrato maggior vitalità nel tempo. Al riguardo, si è sostenuto che connota la categoria “reati ministeriali” «la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è commesso e il rapporto di connessione fra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal ministro, [legame] che sussiste tutte le volte in cui l'atto o [il comportamento] siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto» (*dunque*: nesso oggettivo e strumentale). Di conseguenza, non vanno annoverate come tali quelle fattispecie «in cui sia ravvisabile [una mera relazione] di occasionalità tra la condotta illecita del ministro e l'esercizio [dei propri compiti], ma anche che non siano richiesti ulteriori requisiti per l'esistenza di tali reati, quali l'abuso delle funzioni o dei poteri o la violazione dei doveri di ufficio»⁴¹.

Il rigore del principio giurisprudenziale è sterilizzato dalle macroscopiche discordanze tra gli interpreti. Costoro, impegnati a superare gli intralci frapposti all'attività dell'Esecutivo derivanti dalla cattiva gestione di episodi aventi rilevanza accidentale – poiché appartenenti alla sintomatologia del mal costume politico –, e, per questo, da affrancare da qualsivoglia sanzione penale, azzardano a riempire la nozione *ex art. 96 Cost.* mediante l'elaborazione di opinioni tra le più disparate, riducibili, in linea di massima, guardando anche al retroterra storico, a due filoni: tesi funzionale e tesi politica⁴².

La prima crede nella sufficienza di un nesso di occasionalità necessaria con qualsiasi funzione mini-

⁴¹ Cfr. Cass., sez. VI, 20 maggio 1998, n. 8854, in *CED Cass.*, n. 264271 (nell'occasione, è stata ritenuta insussistente la qualificazione di reato ministeriale nella ipotesi di corruzione, commessa dal ministro in concorso con un pubblico ufficiale – *intra-neus* –, attinente l'aggiudicazione di lavori pubblici stradali, dietro compensi illeciti, al di fuori di qualsiasi titolo ad intervenire da parte del Ministro, per la sua specifica funzione, sugli appalti relativi). Similmente, Cass., sez. V, 18 giugno 2014, n. 34546 tratta dalla Banca dati *De Jure*; implicitamente, Cass., sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866, in *Cass. pen.*, 2009, p. 2519 (: per aversi la competenza del tribunale dei ministri occorre che gli atti ricevuti dal pubblico ministero «consentano di ipotizzare un reato e di accostarne la commissione alle persone e alle funzioni di cui all'art. 96 Cost.») e Cass., sez. IV, 30 luglio 1998, n. 762, in *Studium iuris*, 1999, 3, p. 331 s. (: «Devono intendersi “reati ministeriali” ai sensi dell'art. 96 Cost., e pertanto soggetti alla competenza del Tribunale dei ministri, tutte le ipotesi di reato, realizzate da chi ricopre la qualifica di ministro, nelle quali l'atto o la condotta incriminata siano comunque riferibili alla competenza funzionale dell'autore del fatto. È soltanto il rapporto oggettivo e strumentale con l'esercizio delle funzioni, e non un nesso di mera occasionalità, il criterio utilizzabile per la determinazione della categoria dei reati ministeriali») con una nota bibliografica, che irradia i singoli temi della decisione, di F. Bassetto. La Suprema corte è orientata nel senso che il reato ministeriale non sta necessariamente nella strumentalizzazione illecita di atti tipici e formalizzati dell'ufficio di Ministro; ma richiede pur sempre che la condotta delittuosa attenga al novero delle attività che, in concreto, la persona del componente l'Esecutivo svolga nell'espletamento dei suoi compiti istituzionali. Molto vicina al principio solidificato dalla giurisprudenza qui elencata, è l'opinione di M. Cerase, *Camere e reati ministeriali: la Corte costituzionale si pronunzia* / Parliamentary and ministerial offenses: the Constitutional court Rules, in *Cass. pen.*, 2012, p. 2841: «per esservi reato ministeriale occorre ravvisare nel fatto penalmente illecito un nesso oggettivo di collegamento, non meramente cronologico e personale, con le funzioni esercitate». L'A. completa la teoria della Cassazione asserendo che, nell'ottica, «per la ricognizione del perimetro delle funzioni ministeriali, saranno di rilievo le disposizioni della Costituzione (...); le disposizioni di legge; le deleghe concretamente assegnate al Capo del governo a ciascun Ministro all'atto dell'insediamento e che generalmente risultano dai decreti pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, ecc.».

⁴² La rielaborazione delle singole correnti dottrinali è rintracciabile, fra l'altro, nel contributo di M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, in *Nomos*, 2014, 3, p. 2 ss. e L. Ciuffoli, *I reati ministeriali*, cit., cc. 301 ss. Tale ultimo A., peraltro, si distingue nel panorama dottrinale per le considerazioni di cui riempie la nozione di reato ministeriale e la relativa procedura: «(...) il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni, che costituisce l'equilibrio socio-politico posto a fondamento del vivere comune, risente, seppure in maniera indiretta, di ogni illecito commesso dal ministro, a prescindere completamente dalle circostanze in cui si sia verificato: in ciò risiede l'essenza della rilevanza politica della condotta illecita del ministro. In tal senso si rende necessario il singolare procedimento previsto per il perseguimento dei reati ministeriali: dato che la condotta illecita del ministro presenta le ripercussioni (...) a livello politico e istituzionale, è opportuno affidare il relativo giudizio a organi diversi dal giudice ordinario, il quale, nell'affrontarlo, incontrerebbe non poche difficoltà, essendo vincolato alle sole leggi positive. Si è perciò preferito investire di tale giudizio il Parlamento, organo politico per antonomasia, il quale è apparso perfettamente in grado di compiere valutazioni che tengano conto dei riflessi socio-politici dell'atto, e di ponderare l'opportunità di non perseguire il ministro qualora [le] valutazioni effettuate [rivelino] che l'atto inquisito, sebbene penalmente illecito, sia stato posto in essere in vista del perseguimento di più alti interessi nazionali. In tali [ipotesi], infatti, ove risultasse che il ministro abbia agito illecitamente in vista della salvaguardia di interessi superiori, verrebbero *ipso facto* a mancare i presupposti (allarme sociale e pubblico scandalo) dell'incriminabilità della condotta inquisita».

steriale, anche solo amministrativa⁴³; la seconda esige che nella condotta, la quale concretizza il fatto-reato, sia presente un certo tasso di scelta politica⁴⁴. Detto altrimenti, su di un versante, vi è chi riconduce gli illeciti ministeriali a quelli di stampo funzionale ricomprendendovi le condotte annodate, a vario titolo, ai compiti istituzionali; sull'altro, coloro che esigono, oltre a tale aspetto, l'esistenza di una finalità oggettivamente o soggettivamente politica quale *quid pluris* che qualifica tali crimini. Ma entrambi gli indirizzi hanno il pregio di non essersi resi responsabili di inaccettabili devianze, sostenendo che il reato ministeriale è consumato per il solo fatto di essere componenti dell'Esecutivo: la procedura innescata dall'art. 96 Cost. è pur sempre stabilita *propter rem* e non *propter personam*.

Un primo indirizzo, con un notevole impegno analitico, eleva a perno della qualificazione del reato ministeriale la corretta interpretazione dell'inciso «commessi nell'esercizio delle loro funzioni», presente sia nella vecchia che nella nuova versione del disposto costituzionale dell'art. 96 Cost.⁴⁵

Ad esso appartiene la teoria della cd. «contestualità cronologica» che, cedendo alla tentazione di operare un esame della menzionata asserzione all'interno di vari articoli del codice penale, coglie l'elemento determinante la ministerialità del reato nella sincronia tra l'espletamento del ruolo istituzionale e la condotta illecita, all'infuori che questa sia integrata da un atto d'ufficio o privato, rilevando la sola correlazione temporale con la funzione ricoperta⁴⁶.

Sulla scia dell'orientamento che erge il reato ministeriale ad illecito penale di carattere funzionale, ma senza supinamente e universalmente allinearvisi, si sedimentano i convincimenti di coloro che rico-

⁴³ V. T.F. Giupponi, *Le immunità della politica*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 258.

⁴⁴ Primo fra tutti, V. Gianturco, *I giudizi penali della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 69.

⁴⁵ Il previgente testo dell'art. 96 Cost. recitava: «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». L'omissione dell'articolo «i» prima della parola «reati», come visto, era stata intesa da alcuni commentatori nel senso di doversi discernere condotte delittuose da sottoporre alla giurisdizione costituzionale, da altre rientranti nella giurisdizione ordinaria. In argomento, v., tra i tanti, M. Angelini, *Rilievi sui reati ministeriali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1994, p. 638. L'A., a fronte della presenza dell'articolo «i» davanti alla parola reati, nell'odierno testo dell'art. 96 Cost., scrive: «Stando alla lettera non ci sarebbe dubbio che questa volta *tutti indistintamente* i reati, comprese anche le contravvenzioni ed i delitti colposi, a prescindere dalla loro rilevanza politica, dovrebbero essere rimessi alla conoscenza del Tribunale dei ministri. Senonché l'assurdità di siffatte conseguenze urta con il senso giuridico e con l'intenzione del legislatore. (...) il Parlamento sta di fatto che ha dato una interpretazione dell'art. 96 cost. non conforme alla lettera ed ha quindi ammesso la possibilità che un reato commesso da un ministro possa essere giudicato dal Tribunale ordinario. In tal modo si ricrea la distinzione che sotto la precedente versione dell'art. 96 appariva ineludibile». Dunque, «si può tranquillamente confermare che anche dopo la riforma costituzionale il dibattito precedentemente svoltosi sulla categoria dei reati ministeriali mantiene intatto il proprio valore. Si può quindi ribadire che anche nella nuova formulazione dell'art. 96 cost. la ragion d'esser della speciale procedura *ivi* prevista per (...) il giudizio per i reati commessi dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni va ricercata nella rilevanza politica, cioè nell'allarme sociale suscitato dalla condotta criminosa posta in essere dal Ministro» (Di diverso avviso, parrebbe G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., p. 1145).

Un'esegesi di questo tipo che riconosce il primato alla politicità del comportamento dei membri del Governo, tanto da giustificare un procedimento anomalo per il loro accertamento, crea non pochi dubbi sulla posizione dei compartecipi sia sulla possibile estensione, nei loro confronti, dell'autorizzazione a procedere, sia sull'opportunità di una loro sottoposizione ad una procedura che si discosta, in modo significativo, da quella consueta che gli riserverebbe un portato garantistico maggiore.

⁴⁶ Tra gli altri, F. Chiarotti, *La giurisdizione penale della Corte costituzionale*, in AA.VV., *La Corte costituzionale*, Roma, 1958, p. 543 (per il quale – p. 902 ss. – la connessione in esame configura un particolare parametro per l'esercizio di un potere discrezionale attribuito al giudice dall'art. 133 c.p.); E. Lignola, *Note in tema di responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, p. 415 ss. Esprimono criticità molti interpreti: «Non sembra, anzitutto, esatto che nel codice penale la locuzione in esame denoti sempre un rapporto di mera coincidenza temporale e non esprima anche l'idea di una condizionalità strumentale tra l'esercizio in senso generico delle funzioni e la condotta lesiva. Sovente, infatti, la norma in tanto fa di tale requisito un elemento costitutivo del particolare reato, in quanto l'esercizio delle funzioni conferisce all'agente un mezzo lesivo tipico, se non altro come condizione di vantaggio rispetto alla realizzazione dell'offesa». In tal senso, G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., 1136 il quale conclude «Tuttavia, anche così ridimensionata, la nozione offerta (...) non appare idonea a connotare il reato ministeriale. Essa non ricomprende nella dizione dell'art. 96 cost. reati tradizionalmente ministeriali quali, ad esempio, la concussione o la corruzione, ben potendo i fatti descritti dagli artt. 317-319 c.p. essere consumati presso la dimora privata del ministro, senza contestualità cronologica, con l'attività funzionale. Mentre, d'altra parte, non assume carattere ministeriale, per la sola ragione di essere commesso in un rapporto di coincidenza temporale con l'esercizio delle funzioni, l'omicidio colposo compiuto dal ministro nella persona di un suo dipendente, per motivi del tutto personali». Altresì, G. Scarlato, *Reati ministeriali*, cit., p. 2 ritenendo che tale corrente interpretativa sia, al contempo, eccessivamente restrittiva e troppo estensiva nelle sue conseguenze logiche: «Una coerente logica deduttiva perverrebbe dalle sue premesse alla conclusione, palesamente ridicola, di attribuire il crisma della ministerialità al reato di violenza carnale consumato dal ministro all'interno del suo ufficio ai danni di una signora che stava ricevendo, per il solo fatto che il crimine si è svolto in cronologica correlazione con l'esercizio delle funzioni». Qualche anno prima, v. lo stesso A. in *I reati ministeriali*, cit., p. 90.

noscono centralità, quale criterio definitorio, all'abuso dell'esercizio dei compiti in connessione causale con l'attività ministeriale⁴⁷ e, percorrendo questa strada, considerano ministeriale il crimine compiuto dal Ministro con abuso «della carica che ricopre e dell'autorità e del potere che essa gli conferisce»⁴⁸, ovvero mediante «un non retto uso dei propri poteri nell'ambito della sua competenza»⁴⁹.

C'è, poi, chi definisce, *tout court*, le fattispecie di cui all'art. 96 Cost. come reati posti in essere «più che nell'esercizio delle pubbliche funzioni, grazie alla presenza di quelle funzioni»⁵⁰; considera illeciti dei Ministri quelli «[eseguiti] a causa o in occasione delle attività ministeriali [oppure] in connessione con esse, nonché (...) i reati previsti per tutti coloro che esercitano funzioni o servizi pubblici: quelli, quindi, che non potrebbero essere perpetrati se non ricoprendo la carica di Ministro e che i cittadini come tali non sarebbero in grado di compiere»⁵¹.

Si allinea a queste tesi taluno che, diluendo il collegamento causale che il reato deve avere con l'esercizio delle funzioni ministeriali perché possa e debba operare l'impalcatura speciale, discorre, con una certa superficialità, di legame «occasionale» (contestualità cronologica, comunque avvalendosi della posizione occupata e traendone profitto); cosicché, «[si palesa] l'opportunità di un filtro parlamentare idoneo a coprire tutte le ipotesi in cui la funzione esercitata ha svolto, in fatto, un ruolo determinante, in tutte queste ipotesi potendo ricorrere la causa di giustificazione della *salus rei publicae* (e dovendo la fattispecie esser individuata avuto riguardo alla *ratio* che la governa)»⁵².

Ma interpretazioni a tutto tondo del disposto costituzionale *ex art.* 96 che accantonano l'indispensabile riferimento alle nozioni penalistiche, risultano tanto indeterminate e generiche da comportare un'identificazione piuttosto arbitraria del reato ministeriale⁵³.

Prendendo il via da tale ultima annotazione, si offre una ricostruzione degli illeciti *ex art.* 96 Cost. traendo i criteri distintivi fondamentali dalle norme codicistiche: a fronte della titolarità di pubbliche funzioni in capo al Ministro, sono da considerarsi ministeriali «i reati in cui la qualità soggettiva di pubblico ufficiale assume, secondo i casi, rilevanza costitutiva o modificativa della punibilità» (*rectius*, si versa nel circuito delle circostanze aggravanti)⁵⁴: «La ricerca di un criterio idoneo a ricomprendere entrambe

⁴⁷ La direttrice è stata accennata da G. Leone, *Lineamenti di diritto processuale penale*, Napoli, Jovene, 1956, p. 555. Biasima l'asunto G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., p. 1135. L'A., compiendo un tentativo ermeneutico volto a dipanare l'enigma adombrato dalla scarsa formula di cui all'art. 96 Cost., infatti, con acume e rigore, sostiene che «Il criterio appare sostanzialmente esatto ma insufficiente. Anche inteso nel senso più ampio, in termini di diritto positivo, al modo in cui la dottrina interpreta [il costrutto] "abuso delle funzioni" nell'art. 317 c.p. (ricomprendendovi [...] tutti i casi in cui si riveli l'intenzione del pubblico ufficiale di deviare il potere dalla sua causa tipica), esso lascia fuori dell'ambito dell'art. 96 cost. l'abuso della qualità o della posizione, di cui allo stesso art. 317 c.p., in cui manca anche la sola prospettiva di un deviato od omesso esercizio funzionale e che si pone come mera violazione del dovere (...)».

⁴⁸ O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 1949, p. 117.

⁴⁹ L. Petri, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 49.

⁵⁰ P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1991, p. 215. V., inoltre, la fugace proposizione esplicativa di G. Baladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 313: le fattispecie criminose devono venire poste in essere in dipendenza e comunque in connessione con la carica rivestita.

⁵¹ F. Pierandrei, *Corte costituzionale*, cit., p. 1026. L'A. altrove (p. 1016) disegna il reato ministeriale anche come quello commesso «dal Ministro in quanto tale, cioè traendo profitto dalla posizione occupata».

⁵² A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, p. 6: un «criterio di "occasionalità necessaria", (...), sarebbe, a nostro avviso, adeguato».

⁵³ G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., p. 1135.

⁵⁴ Il profilo è ben inquadrato da G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., pp. 1136-1138 cui si rimanda per l'approfondimento non senza aver precisato che, a mente dell'A., la Carta fondamentale ha inteso condannare tutte le fattispecie criminose ministeriali caratterizzate dalla lesione dell'interesse dello Stato alla probità e correttezza della condotta del Ministro quale pubblico ufficiale. Vi aderisce G. Zagrebelsky, *Procedimento d'accusa*, cit., p. 907 il quale, riassunto il duplice requisito dei reati ministeriali, soggettivo (qualifica dell'autore) e materiale (effettiva esistenza di un illecito non bastando la violazione dei doveri costituzionali) e chiarito che la fattispecie penale può essere integrata da atti che non coincidono con l'estrinsecazione di una funzione pubblica e che, quindi, dovrebbero assurgere a "privati" (in contrasto, tuttavia, con i doveri del governante), considera, con sagacia, «adeguata» la seguente formula definitoria di crimini ministeriali: tali sono quelli «che possono compiersi solo da chi è ministro e perché è ministro». Sembrerebbe pure C. Taormina, *Procedimenti e giudizi d'accusa*, cit., p. 158 ss. (L'A. parte dalla considerazione per cui l'art. 96 Cost. e il 2° comma dell'art. 15 della l. cost. n. 1 del 1953 parrebbero «deporre per la necessità di far capo alla legge penale comune per l'individuazione delle singole fattispecie, dalle quali si differenzerebbero per l'esigenza di integrazione nell'esercizio delle funzioni di Ministro. Tuttavia, già il disposto del predetto art. 15, secondo il quale per casi di eccezionale gravità del reato è consentito l'aumento della pena fino al terzo, andando anche oltre il massimo, poteva

le ipotesi ha poi condotto al richiamo della norma di diritto penale generale, che prevede come circo-

far sorgere notevoli perplessità sulla giustezza di tale impostazione». Pertanto, egli, procedendo per passi e accantonando le varie teorie diffuse intorno alla problematica, trae alcune conseguenze. Occorre «uno stacco netto dalle fattispecie di diritto comune, dovendosi far capo all'esercizio delle funzioni di Ministro in quanto tale e non semplicemente come pubblico ufficiale. In secondo luogo, la rilevanza, ai fini dell'integrazione dei reati ministeriali, dei soli comportamenti realizzabili con abuso di poteri o violazione di doveri inerenti esclusivamente alle funzioni predette e quindi inscindibili dalla qualità di Ministro. Infine, la necessità di far riferimento alle sole norme costituzionali, discendendo da esse la posizione dei Ministri nella organizzazione dello Stato ed i poteri loro spettanti, onde determinare, *a contrario*, il tipo di abusi che possono indurre il reato ministeriale. (...) In questa ottica di recupero di reati ministeriali alla dimensione costituzionale fino al punto da farne [balzare agli occhi] la configurazione, al pari di quelli presidenziali, di reati esclusivi e non semplicemente propri, cambia l'obiettivo della selezione, da operarsi in base al carattere politico dei reati medesimi». Tuttavia, la qualificazione di reati ministeriali a norma dell'art. 96 Cost. abbisogna che «il reato politico si sostanzi in un comportamento che sia [segno] di abuso del potere di formazione ed attuazione della politica generale dello Stato». Concludendo: «(...) può sinteticamente dirsi che il reato deve considerarsi ministeriale solo in quanto leda interessi politico-costituzionali, abusando del predetto potere politico» e chiarendo ulteriormente, la ministerialità esige che «la lesione di interessi politico-costituzionali dello Stato sia commessa attraverso abuso del potere di direzione, formazione o attuazione della politica generale dello Stato ma con la integrazione di fattispecie di diritto comune». Sono state mosse obiezioni: in primo luogo, l'improprietà di un procedimento esegetico che scruta la disposizione costituzionale dell'art. 96 Cost., muovendo da una norma primaria in materia di aggravanti penali (L. Carlassare, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, cit., p. 269 s. L'A. ritiene di partire, anziché dall'art. 61 n. 9 c.p., «dalla ricostruzione del delitto di infedeltà caratterizzato da una condotta consistente nell'abuso di potere o nella violazione del dovere collegati all'ufficio», in modo tale che, «individuata l'essenza comune di questi reati nella violazione del dovere di fedeltà», si possa inquadrare il procedimento per i reati ministeriali in un'ottica di ripristino «del rapporto fiduciario tra governanti e governati»). Per altro verso, si è asserito che l'estensione della qualificazione di reato ministeriale a tutte le fattispecie criminali in cui il pubblico ufficiale è soggetto agente, comporti un'assimilazione troppo vaga tra la figura del Ministro e quella del pubblico funzionario, «il cui contrasto con la *ratio* della norma costituzionale è palmarmente ravvisabile» (V. G. Scarlato, *Reati ministeriali*, cit., p. 3). Conf. M. Angelini, *Rilievi sui reati ministeriali*, cit., p. 632 ss.: «(...) La posizione di un Ministro e ancora più del Presidente del Consiglio, come massimi rappresentanti del potere esecutivo, per le vaste implicazioni politiche comportate dalla loro "carica", non può essere "deflazionata" sino al punto da venire identificata con la mera qualifica giuridica del pubblico ufficiale. Assieme alla pur rilevante funzione di capo di un ramo della Pubblica Amministrazione, le attribuzioni ministeriali comportano al tempo stesso anche il concorso alla diretta determinazione dell'indirizzo politico generale dello Stato. L'attività pertinente a un Ministro come capo di un dicastero non può ridursi a mera produzione di atti autoritativi e certificativi; esso è un organo eminentemente politico il cui compito è quello di conseguire la piena sintonia tra l'attività della Pubblica Amministrazione e l'indirizzo politico generale. Solo ponendoci in [questa prospettiva] è possibile giustificare una procedura particolare come quella prevista per la messa in stato di accusa dei ministri. Diversamente si avrebbe un'immotivata disparità di trattamento rispetto agli altri pubblici ufficiali. (...) L'A., nel contestare la tesi di cui si è dato conto, continua sostenendo che essa, se per un verso è «eccessivamente restrittiva», per l'altro, è «indubbiamente troppo estensiva». Difatti, ponderato il testo dell'art. 96 Cost., «Tutto induce a ritenere (...), in modo tassativo, che ai fini della procedura speciale devono rilevare solo certi tipi di reato, e precisamente quelli dotati di un particolare crisma, in specie del "crisma della ministerialità", in virtù cioè della suprema rilevanza politica dell'organo. (...) Una corretta discriminazione deve invece basarsi (...) sulla rilevanza politica del fatto criminoso, con la conseguente esclusione di tutti quei reati, come la stragrande parte delle contravvenzioni, dei delitti colposi, nonché dei delitti in fase di depenalizzazione, che nel tempo hanno perso la loro carica di allarme sociale, la cui commissione non suscita pubblico scandalo. Solo così si può evitare l'eccesso di consequenzialità di mettere in moto un meccanismo che, per l'estrema gravità del procedimento e del giudizio di accusa ed il suo elevato costo politico ed istituzionale, mal si concilia con lo scarso, per non dire nullo, rilievo delle infrazioni minori»). Con alle fondamenta questo ragionamento, l'A. fornisce una definizione molto categorica di reati ministeriali: «sono quelli previsti dal codice e dalla legislazione penale e non vanno pertanto individuati in fattispecie corrispondenti a comportamenti non ipotizzabili dal diritto positivo». Sempre G. Scarlato, *I reati ministeriali*, cit., p. 94 s. contesta: «La tesi [del Di Raimo] (...) risulta manifestamente inadeguata, laddove identifica i reati ministeriali nelle fattispecie criminose commesse dal membro del governo come pubblico ufficiale. Tale criterio, infatti, risulta eccessivamente ampio, (...). Orbene, appare del tutto evidente l'illogicità di una simile conseguenza, che viene indubbiamente a confliggere con la *ratio* della disposizione costituzionale. Infatti il testo normativo, nel fare riferimento all'esercizio delle funzioni, intendeva indicare il complesso delle attribuzioni peculiari e specifiche del ministro e non anche tutto il settore di attività correlativo alla qualifica di pubblico ufficiale. In verità, la speciale prerogativa di foro è determinata in gran parte dalla rilevanza politica del crimine e, se è vero che il fatto stesso di essere stato compiuto da un membro del Governo fa sì che il reato non passi, politicamente parlando, inosservato, è anche vero che la fattispecie criminosa riceve l'impronta politicamente più caratterizzante dalla sua correlazione con le tipiche funzioni ministeriali. Alla luce dei rilievi proposti appare giuridicamente razionale e plausibile un'interpretazione del dettato costituzionale, che identifichi i reati ministeriali nelle fattispecie criminose contrassegnate dall'abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri *specifici* del ministro. (...) può ulteriormente chiarirsi la reale configurazione del reato ministeriale, osservando che esso deve inerire strutturalmente allo svolgimento delle mansioni specifiche di ministro e non collegarsi ad esse attraverso un mero rapporto di occasionalità, di cronologica contestualità, di caratterizzazione modale. L'esercizio delle funzioni non deve, insomma, essere lo sfondo sul quale si svolge l'atto criminoso, ma deve appartenere saldamente alla struttura operativa che integra gli estremi della fattispecie di reato. (...)». Oltretutto, si pone «in tutta evidenza l'opportunità di un'interpretazione estensiva della formula costituzionale, tale da ricomprendere anche le fattispecie criminose *connesse* all'esercizio delle funzioni (...)».

stanza aggravante comune “l’aver commesso il fatto con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione” (art. 61, n. 9, c.p.), così da concludere che reato ministeriale sarebbe quello commesso dal ministro con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti alla carica rivestita»⁵⁵. In altre parole, da una sorta di pesca a strascico, si isolano le fattispecie la cui integrazione postula, nell’agente, la qualifica soggettiva in assenza della quale la condotta risulta penalmente irrilevante o diversamente rubricabile ovvero quelle in cui la presenza della qualifica stessa importa un aumento di pena (reati aggravati dalla qualità di pubblico ufficiale).

L’idea viene respinta chi, al fine di tenere in debito conto la peculiarità della figura di membro del Governo all’interno del sistema costituzionale, ha prospettato, senza attingere al c.p. e concentrandosi sui compiti materiali svolti, una nozione di reato ministeriale come fattispecie integrata sì dall’abuso dei poteri o dalla violazione dei doveri del Ministro⁵⁶ – inclusiva anche di condotte delittuose commesse *a causa* dell’esercizio dei compiti istituzionali⁵⁷ –, ma facendo predominare l’impronta politicamente più contrassegnante l’illecito, non riducibile ai soli canoni puramente penalistici: in sostanza, si circo-scrive «la portata dell’art. 96 Cost. soltanto a quei reati funzionali dei ministri, distinti da una connota-zione che, può, con vaghezza onnicomprensiva, qualificarsi politica»⁵⁸.

Si sviluppa, allora, l’esegesi che vede nella coloritura politica dell’illecito ministeriale il valore aggiunto che lo diversifica. Qui risiederebbe la giustificazione della devoluzione della materia alla giurisdizione co-stituzionale prima della riforma del 1989 e, oggi, delle deroghe all’*iter* processuale ordinario, non-ché del vaglio autorizzatorio parlamentare. L’interpretazione non è priva di aspetti suggestivi.

Non potendo insistere sulle sfaccettature di questo binario ermeneutico dove si affastellano le vedute più disparate⁵⁹, giova (solo) dire che si concorda con chi opina come segue: «poiché a giudicare del modo, eventualmente illecito, in cui si è fatto uso delle prerogative ministeriali è comunque chiamato un organo appartenente alla magistratura ordinaria (...) «il concetto di reato ministeriale [è] ormai tan-to esteso da comprendere (...) qualsiasi situazione in cui il ministro si avvalga in qualsivoglia forma dei poteri scaturenti dalla sua posizione al fine di commettere un reato. Rimane preclusa, cioè, la possibilità di restringere la nozione entro peculiari connotazioni politiche, insuscettibili di venire interamente sti-mate dalla magistratura ordinaria (...)». La revisione dell’art. 96 Cost., pertanto, con la comparsa del giudice ordinario e il rinnovato ruolo del Parlamento, ha comportato un adeguamento della definizione costituzionale degli illeciti penali-costituzionali comprensiva di ogni «violazione del diritto penale ri-spetto alla quale la presenza della funzione ministeriale ha svolto un ruolo determinante»⁶⁰. È, dunque, la stretta correlazione tra l’esercizio delle funzioni e la condotta delittuosa la regola appianante il crisma della ministerialità⁶¹.

⁵⁵ A. Ciancio, sub art. 96 Cost., cit., p. 1865.

⁵⁶ Di differente opinione, L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri. Art. 96 Cost.*, cit., p. 502 s., nt. 16 che evidenzia come restrin-gendo la nozione di reato ministeriale alle sole funzioni concrete si rischia di «espungere dalla categoria proprio i casi più gravi, pericolosi e significativi!».

⁵⁷ G. Scarlato, *Reati ministeriali*, cit., p. 4 s. afferma che questo assume significato al fine di non escludere la ministerialità di fattispecie criminoso integrate da un esercizio, sì, corretto, di attribuzioni determinate ma, tuttavia, strettamente connesso con un fatto criminoso. Si è, pertanto, suggerito di contrapporre «a un certosino, ma pedantesco esegeticismo imbevuto di letterali-tà» (...) «un sensato sforzo di penetrazione dello spirito della norma nell’intento di [capterne] l’autentica complessità morfologi-ca, al di là del suo “sibillismo” verbale».

⁵⁸ G. Scarlato, *I reati ministeriali*, cit., pp. 5 e 6.

⁵⁹ Danno conto di tutte le informazioni, tra i molti, M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, cit., p. 5 ss.; G. Scarlato, *Reati ministeriali*, cit., p. 5 s. che richiamano un’ampia bibliografia.

⁶⁰ ... «, trattandosi di reati commessi da chi aveva la disponibilità delle funzioni ministeriali con abuso dei poteri o con viola-zione dei doveri propri, o anche, più estesamente, a causa delle attività ministeriali o in connessione con esse, o, comunque, av-valendosi della carica rivestita e traendo profitto dalle relative funzioni, restando fuori dall’attuale definizione soltanto gli illeciti penali in rapporto di mera contestualità cronologica con l’attività funzionale»: A. Ciancio, sub art. 96 Cost., cit., p. 1871.

⁶¹ V. P.P. Dell’Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 52: “ministeriale” è «ogni fattispecie penalmente illecita, non solo quando si sia in presenza di reati posti in essere dal ministro attraverso atti e provvedimenti in cui questo estrinseca la sua funzione ma, anche ogni qualvolta l’esercizio delle funzioni ministeriali sia posto in rapporto di connessione con un reato rea-lizzato dal ministro nel periodo di tempo in cui appunto esercita le funzioni medesime». Allude (proprio) ad un collegamento oggettivo tra crimine ed esercizio del ruolo ministeriale, per delineare la nozione di reato incorniciata dall’art. 96 Cost., Cass., sez. un., 20 luglio 1994, D.L., in *Giust. pen.*, 1994, pt. III, c. 731 che, in questo modo, riempie di effettivo contenuto l’affermazione da essa utilizzata e secondo cui il rapporto di strumentale connessione tra esercizio delle funzioni ministeriali e reato sussiste tutte le volte in cui l’atto e la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del Ministro.

In definitiva, per la ricostruzione della nozione di reato ministeriale, è necessaria la sussistenza di un rapporto di oggettiva connessione tra il comportamento illecito e l'attività funzionale, escludendo una sua ulteriore qualificazione quale «abuso dei poteri» o «violazione dei doveri»⁶². Da tale angolo prospettico, la qualifica della ministerialità sarà da attribuirsi a tutte quelle fattispecie nelle quali il comportamento incriminato richiede un rapporto di condizionalità strumentale con l'esercizio di determinate funzioni; all'opposto, i Ministri saranno sottoposti al rito ordinario per tutti gli illeciti da loro eseguiti come privati cittadini, nonché compiuti in circostanze di semplice contestualità cronologica con l'ufficio⁶³.

Appare persuasiva la visione che, pur risalente a parecchi anni orsono e riferendosi alla superata procedura, è estremamente attuale e, con massima lucidità, diffonde il pensiero per cui sarebbe davvero «convincente» e «rigorosa» l'asserzione consistente «nell'assumere una nozione delimitata e specifica di [illecito] ministeriale come reato commesso *a causa di un interesse pubblico collegato alla funzione*. Solo così si giustifica l'intervento del Parlamento, consistente in una valutazione politica dell'esistenza e della rilevanza dell'interesse pubblico per la tutela del quale l'illecito sarebbe stato commesso: valutazione in base alla quale verrebbe assunta la decisione di sottoporre il ministro al giudizio della Corte costituzionale. In questa luce, l'eventuale scelta di non accusare, nonostante l'esistenza di prove o di sufficienti indizi di reato, non apparirebbe più – se assunta in base ad una valutazione rigorosa – un odioso privilegio, in quanto chiaramente finalizzata alla tutela della funzione. Di conseguenza, anche la deroga al principio della obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale potrebbe risultare – sempre per casi limitati – comprensibile».

Lo stesso varrebbe, secondo l'accreditata dottrina, «per l'estensione del procedimento speciale ad imputati non ministri». «La valutazione, necessariamente politica, sostanziandosi nella comparazione dell'interesse pubblico in gioco con altri interessi specifici giuridicamente protetti, oggetto della lesione, può trovare un fondamento giuridico preciso nella necessità come causa di esclusione dell'antigiuridicità (o della colpevolezza), in applicazione del più generale principio del bilanciamento [tra beni ugualmente meritevoli di protezione] “giusta il quale, data una situazione di conflitto tra due [valori], l'ordinamento non può che preferire il salvataggio del maggiore, o quando essi abbiano eguale rilievo, restare almeno indifferente al sacrificio dell'uno o dell'altro”. Principio – va ricordato – che, una volta individuato quale *ratio* dello stato di necessità, può costituire la premessa “per un'applicazione della scriminante, oltre i confini letterali del disposto, a tutte le ipotesi di attuazione di un interesse prevalente od equivalente». Tuttavia, l'interprete, constatato che simile tentativo definitorio si attagliava ai dibattiti incentrati sulla allora funzione dell'Assemblea parlamentare ma era oggetto di distorsioni nella prassi, preferì virare configurando il reato ministeriale nel modo più ampio e generico: «eliminata ogni ipotesi intermedia», a rilevare «è il fatto che l'azione sia stata posta in essere dall'agente nella sua qualità o valendosi della sua *posizione di ministro* (...), ogniqualvolta si profili un comportamento anche vagamente riconducibile alla qualifica rivestita, all'ufficio ricoperto, si tratterebbe di reato ministeriale come *violazione dell'obbligo di fedeltà all'interesse pubblico*»⁶⁴.

Sia consentita una breve divagazione. L'estesa nozione di reato ministeriale, capace di racchiudere qualsiasi illecito penale commesso dai Ministri nell'esercizio delle funzioni, che si ritiene di condividere, si ritrova già in epoca precedente il rispolvero dell'art. 96 Cost. Appagava motivi pratici tra i quali l'esigenza di non coprire prassi illegali invalse sino a quel momento, ossia di non lasciare impuniti illeciti penali commessi da componenti dell'Esecutivo nell'esercizio delle funzioni, come avrebbe consentito la comune interpretazione del disposto costituzionale, secondo cui, rinunciata la giurisdizione penale

⁶² La terminologia è di G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 4196.

⁶³ V. G. Scarlato, *Reati ministeriali*, cit., p. 6 che, dopo aver passato in rassegna le costruzioni dottrinali avvinte dalla convinzione che il crimine ministeriale abbia una veste politica e individuata la inattendibilità, ribadisce come sia «la rilevanza politica, intrinsecamente connaturata ai reati commessi dai ministri, nell'esercizio delle loro funzioni, a determinare l'esigenza della particolare procedura prevista dalla Costituzione. Per l'A. detta consistenza «è riscontrabile sia nelle fattispecie criminose poste in essere dal ministro nell'esercizio delle sue funzioni governative, che in quelle realizzate all'interno di attività d'ordine amministrativo». Peraltro, chiosa G. Scarlato, «col ribadire che la previsione di cui all'art. 96 Cost. trae il proprio *humus* dalla rilevanza politica, che è propria di ogni condotta criminosa posta in essere da un ministro nell'esercizio delle proprie funzioni, crediamo di aver dissolto ogni perplessità foriera di escogitazioni dommatiche troppo spericolate» (l'A. allude all'insegnamento di C. Taormina contenuto nell'opera *Procedimenti e giudizi d'accusa*).

⁶⁴ L. Carlassare, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, cit., p. 282 ss.

costituzionale, per il perseguimento di quei crimini si sarebbe dovuta ritenere preclusa ogni altra iniziativa giudiziaria⁶⁵. A questo andava aggiunta la preoccupazione di definire la posizione processuale dei coimputati laici, risolta con una decisione interlocutoria⁶⁶ con cui l'estensione del giudizio costituzionale ai concorrenti non Ministri venne ritenuta legittima in base alla prevalente considerazione che il giudizio penale costituzionale avesse valenza oggettiva; ciò, peraltro, fornì alla Corte l'occasione per affermare che l'art. 96 Cost. avrebbe richiesto «per la sussistenza e per la perseguibilità del reato, non solo una determinata posizione giuridica dell'agente», ma, altresì, che questi «abbia commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali un fatto previsto e punito dalla legge penale»⁶⁷.

Su di un piano attiguo e consequenziale, affiora un altro quesito: capire il soggetto cui inerisce il potere, in sede di verifica della responsabilità penale dei governanti, di qualificare il reato come avente carattere ministeriale o meno.

D'altra parte, tale contestualizzazione rappresenta uno svincolo decisivo della riforma del 1989 in quanto ad essa sono legate, sia l'applicazione del procedimento *ad hoc* stabilito dalle ll. n. 1 e 219 del 1989, che la particolare garanzia in ordine alla presenza di cause giustificative.

I problemi riscontrati sul piano applicativo hanno riguardato, da un lato, il raccordo tra la funzione attribuita al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio e quella assegnata al tribunale dei Ministri, dall'altro, a cascata, il *quomodo* ed il *quando* dell'intervento della Camera competente.

Il Giudice della legittimità ha affermato che i poteri qualificatori spettano sempre all'autorità giudiziaria, la quale, se ritiene trattasi di illecito comune e di non interpellare lo speciale collegio distrettuale, non ha alcun obbligo di comunicazione alla Camera competente in quanto essa non gode di una informativa per via ufficiale (il dovere di notiziare previsto dall'art. 8, comma 4, l. n. 1 del 1989 ricorre solo nell'ipotesi in cui il tribunale dei Ministri sia stato investito della competenza a conoscere del crimine); il che, non impedisce, sussistendone i presupposti, che il ramo parlamentare ricorra al meccanismo del conflitto di attribuzione allorché si ritenga compromesso nelle sue prerogative⁶⁸: per *vindicatio potestatis*⁶⁹. Si potrebbe

⁶⁵ V. P. Rossi, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Palermo, Priulla, 1954, p. 227 per cui i Ministri non sarebbero stati «imputabili, per reati commessi nell'esercizio delle funzioni e non ancora prescritti, quando il Parlamento avesse negato la messa in stato d'accusa o non l'avesse presa in esame».

⁶⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 125 del 1977, in *www.cortecostituzionale.it*.

⁶⁷ In senso opposto, per cui l'art. 96 Cost. avrebbe fondato una competenza modellata solo *ratione personarum*, v. C. Taormina, *L'istituto della connessione nel procedimento penale costituzionale*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1976, p. 117 ss., anche se l'A. ha, poi, temperato tale asserzione nel 1978, sostenendo che la nozione di reato ministeriale scaturirebbe dalla concorrenza di entrambi gli elementi, soggettivo e oggettivo, poiché se mancasse anche uno solo di essi il reato ministeriale comunque non sussisterebbe. Afferma, però, G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 406 che, nell'ambito del doppio requisito, il criterio prevalente per l'individuazione della giurisdizione sarebbe quello materiale, cioè l'esistenza di un reato ministeriale, e non quello soggettivo della qualifica dell'agente.

⁶⁸ Cass., sez. VI, 3 marzo 2011, n. 10130, in *Foro it.*, 2011, pt. II, c. 604. Sulla decisione, condividendone gli esiti, E. Zanetti, *Nessuna comunicazione è dovuta alla Camera competente dal giudice ordinario in caso di reato ritenuto "non ministeriale"* / No notice is due to the competent House in case of "non ministerial" crime, in *Proc. pen. giust.*, 2011, 4, p. 66 ss. L'A. chiarisce che la sentenza in discorso concede il destro, alla Suprema corte, per compiere alcune puntualizzazioni circa i rapporti reciproci tra i differenti organi giudiziari coinvolti (autorità giudiziaria "ordinaria" e collegio per i reati "ministeriali"), per quel che attiene alla rispettiva competenza "funzionale" e ai doveri "informativi" stabiliti dall'art. 8 l. n. 1 del 1989, anche per come riaffermati dalla pronuncia n. 241 del 2009 della Corte costituzionale. In particolare, la Corte di cassazione, nel dichiarare inammissibile il ricorso sottoposto, ha affermato che qualora l'autorità giudiziaria che procede – nella specie il g.u.p. – per un reato comune, del quale, pronunciandosi sulla propria competenza, abbia escluso il carattere "ministeriale" (se è vero che compete al p.m. appurare, sulla scorta degli elementi disponibili, se la notizia di reato ricevuta appartenga o meno alla competenza del collegio per i reati ministeriali e che al collegio gli atti andranno trasmessi solo in caso di deliberazione positiva, lo è altrettanto il fatto che analogo potere non può che essere riconosciuto al giudice ordinario procedente, sempre tenuto alla «verifica dei presupposti della propria competenza») non sia tenuta a informare della decisione adottata la Camera di appartenenza dell'indagato, ritenendo che un tale obbligo di comunicazione sussiste – art. 8, comma 4, l. n. 1 del 1989 – soltanto nella diversa ipotesi in cui a procedere sia il tribunale dei Ministri (giustamente, quindi, nessuna comunicazione è dovuta se a procedere è il giudice ordinario che non abbia riscontrato la valenza "ministeriale" della fattispecie contestata, essendo quel passaggio fattore indispensabile per l'intervento, in funzione autorizzatoria, delle Camere). Ne deriva – «rovistando» nel percorso logico della Corte – che non possa ritenersi abnorme, come invece sostenuto dal ricorrente, l'ordinanza di rigetto dell'eccezione di incompetenza funzionale dell'autorità giudiziaria procedente, senza che ciò determini una lesione delle prerogative costituzionali della Camera interessata, ben potendo quest'ultima attivarsi – come, del resto, è accaduto – per ottenere la trasmissione degli atti, anche in vista di un eventuale conflitto di attribuzione. Conf. F. Gianfrotta, *L'on. Mastella, la competenza, i reati ministeriali*, in *Questione giustizia*, 2011, p. 181 per cui

agevolmente obiettare – ed è stato l'argomento usato dal Parlamento nei ricorsi di questi anni – sol che l'autorità giudiziaria voglia surrettiziamente qualificare il fatto come reato comune e non ministeriale, creandosi il varco per l'aggiramento della potestà autorizzatoria di cui all'art. 96 Cost.

La linearità dell'asserto stride con il dibattito generatosi in dottrina in ordine alla questione.

Nondimeno, il problema del riparto delle competenze tra giudice ordinario e Camere pone una serie di dubbi, primo dei quali (appunto) a chi spetti stimare, in prima battuta, il crimine come ministeriale: se al pubblico ministero, al collegio istruttorio o alla Camera competente per l'autorizzazione a procedere. Dalla risposta derivano molteplici effetti come, ad esempio, l'estensione del procedimento ministeriale: ove titolari di tale attribuzione fossero il tribunale dei ministri o una delle due Camere, il modulo speciale si aprirebbe di fronte a ogni *notitia criminis* "soggettivamente qualificata" e, quindi, a qualsiasi reato commesso dai titolari della funzione governativa durante la pendenza del ruolo istituzionale; viceversa, qualora designato fosse il magistrato, il rito ministeriale dovrebbe celebrarsi solo allorché l'informazione sul reato appaia *anche* "funzionalmente qualificata" e, pertanto, l'accadimento sia riconducibile ai compiti istituzionali. Si accrescono, quindi, altre problematiche come, a volerne citare qualcuna, la regolamentazione dei flussi informativi tra i singoli organi della procedura ministeriale, la configurabilità di un controllo di uno di essi sull'altro, il verosimile innesto di distinti archetipi procedurali con le altrettante combinazioni pratiche⁷⁰.

A buon diritto, attorno a queste complessità – che lambiscono il controverso tema della separazione/divisione dei Poteri dello Stato – in passato, è stata chiamata a pronunciarsi, in più occasioni, la Corte costituzionale nella prospettiva del conflitto di attribuzione; strumento, questo, divenuto, nel tempo, il maggiormente invocato per le risoluzioni definitive agli effetti della correttezza o meno delle scelte procedurali adottate⁷¹.

La casistica ruotante intorno alle controverse linee della responsabilità ministeriale⁷² è copiosa. Spicca, in *incipit*, la già menzionata decisione "pilota" con la quale il Giudice delle leggi ha stigmatizzato,

«La conclusione dei giudici di legittimità è tanto [stringente] quanto coerente con il quadro normativo, analizzato dai medesimi senza forzature di alcun tipo».

Di rilievo, in proposito, g.i.p. trib. Napoli, 20 ottobre 2010, in *Giur. di merito*, 2011, p. 3151: «In caso di reati di cui all'art. 96 Cost. spetta al p.m., sotto la propria responsabilità, la verifica che gli atti consentano di ipotizzare un reato e di attribuirne la commissione alle persone ed alle funzioni di cui alla stessa norma».

⁶⁹ ... che sorge, appunto, quando si lamenta che la potestà è stata esercitata da chi non ne ha la titolarità; si distingue, dunque, dal conflitto per menomazione che è integrato quando si contesta che essa viene posta in essere, sebbene da chi ne ha il diritto, ma in modo distorto e producendo delle lesioni al ricorrente.

⁷⁰ V., sul punto, R. Aprati, *Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per "usurpazione" e per "menomazione" fra giudici ordinari e assemblee parlamentari*, cit., p. 4 ss. (alla quale, peraltro, si rimanda per gli approfondimenti non consentiti dal presente lavoro) che, illustrati gli orientamenti in campo, descrive il panorama prospettabile a seconda dell'adesione all'uno o all'altro e, mostrati gli eventuali scenari in fase di conflitto di attribuzione, va alla ricerca di una «bussola» per risolvere i problemi applicativi, senza, tuttavia, blindare a questa o altra soluzione, ma lasciandola alle scelte operate, di volta in volta, alla Corte costituzionale.

⁷¹ Cfr. la più recente C. cost., sent. 25 febbraio 2014, n. 29, in *Foro it.*, 2014, pt. I, p. 1015 ss. (: «Non spettava al senato della Repubblica deliberare, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., il carattere ministeriale delle ipotesi di illecito contestate al sen. [R. C.], all'epoca dei fatti ministro della giustizia, per le frasi da questo profferite nel corso della trasmissione televisiva "Telecamere", andata in onda il 21 marzo 2004, nei confronti dell'on. [O.D.] e la sussistenza, in ordine alle medesime ipotesi di reato, delle finalità di cui all'art. 9, 3° comma, l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, sul presupposto che egli abbia agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo». La pronuncia è accompagnata da una nota di richiami e osservazioni di R. Romboli, *In tema di reati ministeriali* (p. 1019). La vicenda capta l'attenzione per i tentativi, compiuti attraverso di essa, di interdire il procedimento penale in atto attraverso un uso ambiguo – non ha mancato di evidenziarlo la Consulta – del potere qualificatorio delle Camere in merito alle prerogative di cui all'art. 96 Cost. C'era stato, infatti, il susseguirsi di delibere contraddittorie (tra cui quella con la quale veniva statuita la ministerialità dell'illecito: il Ministro avrebbe agito «per la protezione e la tutela di un preminente interesse nazionale nella funzione di governo») dopo che, peraltro, il collegio per i reati ministeriali aveva declinato la propria competenza funzionale ritenendo che i fatti contestati all'indagato assurgessero a reato comune. Circa la decisione, in continuità con le pronunce n. 241 del 2009 e n.i 87 e 88 del 2012 e punto di arrivo di un percorso difficoltoso, con dovizia di particolari, E. Vivaldi, *La Corte costituzionale (finalmente) annulla una delibera c.d. di ministerialità*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 454 ss. Conflitto di attribuzioni e possibili delibere del Parlamento in caso di scelte non condivise dell'autorità giudiziaria sono gli argomenti del commento di O. Mazza (*La separazione dei poteri va garantita anche nei processi per reati commessi dagli esponenti del Governo*) in calce a Cass., sez. V, 5 maggio 2011, n. 18888 (p. 3407 ss. di Cass. pen., 2011).

⁷² ... «nel contesto di quello che sembra oramai (...) un "litigio permanente" tra potere politico e magistratura: E. Malfatti, *In attesa della decisione della Corte costituzionale: chi qualifica un reato "ministeriale"?*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 654.

tranchant, che «va confermata l'ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del collegio per i reati ministeriali costituito presso il tribunale di Firenze e del tribunale ordinario di Livorno, sezione distaccata di Cecina, sussistendone i requisiti di ordine soggettivo e oggettivo già dichiarati nella fase preliminare (...)»⁷³. Dalle sue varie declinazioni si apprende che, siccome «l'art. 2, comma 1, della l. n. 219 del 1989 prescrive l'archiviazione nell'ipotesi di ritenuta "non ministerialità" dei [fatti] per cui si procede, e poiché l'art. 8, comma 4, l. cost. n. 1 del 1989 stabilisce che il procuratore della Repubblica debba dare comunicazione al Presidente della Camera competente⁷⁴ di ogni provvedimento che disponga l'archiviazione, ne deriva che [se] il tribunale dei ministri ritenga di non essere competente, ravvisando negli avvenimenti reati comuni e non (...) ministeriali, deve trasmettere – a prescindere dal "*nomen iuris*" conferito al proprio [atto] – [la documentazione] al magistrato, affinché questi dia comunicazione del provvedimento medesimo alla Camera competente, così da consentire a questa di adottare le iniziative ritenute necessarie»⁷⁵. Diversamente, si realizzerebbe una «compromissione del potere dell'organo parlamentare di valutare autonomamente la natura ministeriale o meno dei reati oggetto di indagine e di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri [ndr.: davanti al Giudice delle leggi] ove non condivida la [stima] negativa espressa dal tribunale dei ministri, con conseguente menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alla camera parlamentare in ordine all'esercizio del potere di autorizzazione a procedere»⁷⁶ [ndr.: insomma, qualora ritenga che l'asserita indebita qualificazione come non ministeriale del reato contestato gli abbia precluso la possibilità di far valere la garanzia di cui all'art. 96 Cost.].

L'Assemblea ricorrente, quindi, mediante il ricorso ad «una forzatura dialettica»⁷⁷, interpretando la decisione della Corte, sosteneva che l'attivazione del tribunale dei Ministri dovesse ritenersi necessaria, anche qualora l'autorità giudiziaria procedente non avesse ravvisato la ministerialità del reato affinché l'Assemblea potesse sempre essere messa al corrente dell'archiviazione e, ritenendosi usurpata del «po-

⁷³ C. cost., sent. 24 luglio 2009, n. 241, reperibile in *www.cortecostituzionale.it*. Per alcuni dei tanti commenti, E. Albanesi, *La «propria» ed «autonomia valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati* (sent. Corte cost. n. 241/2009), in *Rass. parl.*, 2010, p. 459 ss.; M. Cerase, *Camere e reati ministeriali: la Corte costituzionale si pronunzia*/Parliamentary and ministerial offenses: the Constitutional court Rules, cit., p. 2843 s. (il quale definisce la sentenza in discussione «per certi aspetti audace» ma incapace di offrire la sponda per le tesi sostenute nei ricorsi delle Camere); E. Furno, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui reati ministeriali ... ma con una decisione che desta perplessità*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 3064 ss.; T.F. Giupponi, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96 Cost. di fronte alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di «ministerialità»*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 3054 ss.; 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*, Napoli, 2009, vol. II, p. 732 s.

⁷⁴ ... che ha un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente notiziata, per via istituzionale ed in forma ufficiale dell'avvenuta archiviazione. D'altra parte, una adeguata e repentina informazione, con queste caratteristiche, del competente ramo del Parlamento, in ordine all'esito dei procedimenti penali a carico dei componenti del Governo, rappresenta uno dei (pochi) punti qualificanti del ragionevole bilanciamento raggiunto nella normativa vigente tra il principio della garanzia delle funzioni di Governo e quello dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge.

⁷⁵ Il principio è enucleato nella Rivista *Cass. pen.*, 2010. Nella specie, di contro, il tribunale dei Ministri, opinando che i fatti non rivestissero i connotati dei reati ministeriali ipotizzati, ma quelli di reati comuni, aveva emesso un provvedimento negativo della propria competenza funzionale, limitandosi a disporre la trasmissione degli atti alla procura della Repubblica ritenuta territorialmente competente (nel concreto, quella presso il tribunale di Pisa), affinché proseguisse il procedimento seguendo le forme ordinarie (non, dunque, al procuratore della Repubblica presso il tribunale di Firenze perché procedesse ai sensi e per gli effetti dell'art. 8, comma 4, l. n. 1 del 2019 alla comunicazione dell'avvenuta archiviazione al Presidente della Camera competente), senza che venisse compiuto alcun atto diretto a evocare una cognizione da parte della Camera competente per le eventuali iniziative costituzionali.

⁷⁶ Nella massima che può leggersi in *Giur. cost.*, 2009. Sul tema, da poco, pure C. cost., ord. 16 settembre 2016, n. 212, «coagulando» tale asserto «È inammissibile, per difetto del requisito di ordine soggettivo, il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato promosso dal giudice per le indagini preliminari presso il tribunale ordinario nei confronti del Senato della Repubblica avente ad oggetto la deliberazione con la quale il secondo, investito della domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'art. 96 Cost. nei confronti di un ex ministro, ha dichiarato la propria incompetenza data la non ministerialità dei reati». Nella motivazione la Consulta ha rilevato che, a fronte di una deliberazione parlamentare la quale, come nel caso in esame, attribuisca una qualificazione giuridica dei fatti ascritti al ministro diversa da quella prospettata dal collegio per i reati ministeriali, quest'ultimo può sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale. In proposito, v. il commento di L. Pace, *Reati ministeriali e conflitto di attribuzione. Una inammissibilità tutt'altro che scontata*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1650 ss.

⁷⁷ A. Pace, *Il conflitto inesistente*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2011.

tere (inesistente) di decidere sul carattere ministeriale del reato»⁷⁸, eventualmente sollevare conflitto d'attribuzione⁷⁹. Ne deriva che la trasmissione degli atti al tribunale dei ministri (art. 6, comma 2, l. n. 1 del 1989) e la comunicazione tempestiva della eventuale archiviazione alla Camera competente (art. 8, comma 4, l. n. 1 del 1989), sono configurabili unicamente nel caso in cui, a monte, la condotta criminosa del Ministro sia stata considerata come commessa nell'esercizio delle funzioni. Ciò – è opportuno ribadirlo – poiché vi è una netta distinzione tra la competenza degli organi giudiziari circa l'accertamento e la qualificazione giuridica dei fatti compiuti dai Ministri e l'attribuzione alla Camera, di volta in volta competente, circa il controllo della sussistenza delle “esimenti” ex art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989⁸⁰.

In definitiva, i Giudici di Palazzo della Consulta hanno «valorizzato l'interesse dell'organo parlamentare a ricevere tempestiva comunicazione, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione, non potendosi sottrarre alla Camera una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno (ove la Camera non condivida la conclusione negativa espressa dal c.d. tribunale dei Ministri) la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciuta dall'art. 96 Cost., e quindi di non aver potuto far valere la garanzia ivi prevista»⁸¹. Sembra di poter dire che la Corte costituzionale, affacciandosi lungo un insidiosissimo cri-

⁷⁸ V. Onida, *Un conflitto d'attribuzione senza scorciatoie*, in *Il sole 24 ore*, 9 marzo 2011.

⁷⁹ M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, cit., p. 30 a buon diritto, fa notare che «La tesi asunta dalla Camera nel caso in esame è smentita dal fatto che non è dato rintracciare nell'ordinamento alcuna norma che imponga all'autorità giudiziaria ordinaria l'obbligo di comunicare all'organo parlamentare l'archiviazione del procedimento». L'art. 6, l. n. 1 del 1989, difatti, stabilisce che il procuratore della Repubblica, una volta ricevuta la notizia di reato riguardante gli illeciti ex art. 96 Cost., deve trasmettere gli atti al tribunale dei Ministri, ma con le sue «richieste», la qual cosa presuppone che il magistrato abbia qualificato in senso “ministeriale” (art. 96 Cost.) il reato di cui deve riferire al collegio. Al procuratore, d'altra parte, non può non spettare, sotto la sua responsabilità, il sindacato che quegli atti ricevuti consentano di ipotizzare una fattispecie e di affiancarne il compimento agli individui e alle funzioni sancite in Costituzione. «L'asserzione che l'obbligo di trasmissione al Tribunale dei Ministri sussista, a prescindere dal fatto che il P.M. abbia qualificato o meno il reato come commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali, pertanto, sarebbe in contrasto sia con l'art. 96 Cost. sia contro l'art. 68, comma 2, Cost., dal momento che l'autorizzazione a procedere verrebbe surrettiziamente fatta rivivere con riferimento a tutti i reati commessi dal Presidente del Consiglio e dai Ministri».

⁸⁰ Sicché, l'asserto della Corte costituzionale, secondo cui all'organo parlamentare non può essere sottratta una propria e autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria non può essere intesa nel senso di negare all'autorità giudiziaria procedente la potestà esclusiva di qualificare la natura dell'illecito ovvero di attribuirlo, sullo stesso piano, al Parlamento. Questo poiché il potere di qualificazione del crimine, anche con riferimento alla natura, ministeriale o meno, spetta sempre all'autorità giudiziaria essendo il collegio istituito dalla l. n. 1 del 1989 «organo specializzato del giudice ordinario, quindi tutto interno alla giurisdizione». V. Cass., sez. IV, 11 marzo 2011, n. 10130 cit. In dottrina, esclude che la valutazione parlamentare possa estendersi nel merito degli addebiti mossi al Ministro, tra gli altri, E. Malfatti, *In attesa della decisione della Corte costituzionale: chi qualifica un reato “ministeriale”?*, cit., p. 654. E. Albanesi, *La “propria” ed «autonoma valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati (sent. Corte cost. n. 241/2009)*, cit., p. 463 è dell'idea che «Nel riconoscere come all'organo parlamentare non possa essere sottratta «una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria», la Corte ha voluto semplicemente sottolineare nella sent. n. 241 del 2009 come alla Camera competente spetti valutare l'eventuale qualificazione compiuta dall'Autorità giudiziaria di un reato non ministeriale. All'esclusivo scopo di sollevare la Camera competente conflitto di attribuzione, nel caso in cui valuti come arbitraria tale qualificazione, lamentando come in tal modo risulti ad essa preclusa la possibilità di esprimersi sull'autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 Cost.».

⁸¹ E. Malfatti, *In attesa della decisione della Corte costituzionale: chi qualifica un reato “ministeriale”?*, cit., p. 654 che dice di essere «meno ottimista» di chi crede che «riconoscere da parte della Corte un potere di qualificazione del reato alla Camera di appartenenza del Ministro, anche con riferimento alla sua “ministerialità”, non avrebbe fondamento nel nostro ordinamento e si porrebbe in contrasto col principio costituzionale dell'indipendenza del giudice nella sua attività interpretativa» (v. p. 657). E. Albanesi, *La “propria” ed «autonoma valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati (sent. Corte cost. n. 241/2009)*, cit., p. 460 e nt. 3 riporta il passaggio di un dibattito presso la Camera deputati (XVI leg., A.C., 28 ottobre 2009) in cui si è affermato che la Corte costituzionale nella sentenza n. 241 del 2009 avrebbe riconosciuto come spettanti alle Camere «l'opportunità, la necessità, il diritto e nel contempo il dovere di decidere» sulla natura ministeriale di un reato. Quest'ultima visione è condivisa, in dottrina, da G. Ferri, *Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del Parlamento nel caso di archiviazione «anomala»*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 4 maggio 2010 il quale, pur riconoscendo che non sia questa la lettura ricavabile dalla pronuncia n. 241 del 2009, ritiene come sia la Camera competente a pronunciarsi sulla “ministerialità” del reato, poiché è ad essa che ai sensi dell'art. 5 della l. n. 1 del 1989 spetta concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri. Salva la possibilità, aggiunge l'A., di sollevare conflitto di attribuzione. Evidenzia E. Vivaldi, *La Corte costituzionale (finalmente) annulla una delibera c.d. di ministerialità*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 456 che la sentenza n. 241 del 2009 ha delucidato su una tessera *clou* della procedura ministeriale, avvertendo che «la novella costituzionale del 1989 [introduce] una serie di norme processuali destinate “a contemperare la garanzia della funzione

nale, sia incorsa nel rischio di gettare il seme di un meccanismo a catena in cui alla Camera viene riconosciuto un autonomo potere di verificare la natura del reato oggetto di indagine e di adottare le iniziative necessarie: il ramo del Parlamento può contestare la mancata trasmissione degli atti al tribunale dei Ministri affinché esso possa esprimere le proprie considerazioni⁸², fino a sedimentare un viatico della nuova tendenza parlamentare, non avallata dalla sentenza n. 241 del 2009⁸³, delle cd. delibere di “ministerialità”⁸⁴ con contestuale diniego dell’autorizzazione a procedere.

Non dissimile da questa intricata costruzione e, forse, per alcuni versi, più complicata e, persino, più inquietante per i vacillanti tentativi di albergare al riparo delle prerogative ministeriali i componenti dell'Esecutivo è la vicenda, aperta, relativa alla posizione del concorrente nel reato di cui non è dato sapere cosa accada, *medio tempore*: nelle more delle procedure innescate per risolvere i conflitti si suppone rimanga congelata.

La mancanza di direttrici solide, unita ad un modello procedurale già di per sé scivoloso, non ha favorito scelte (propriamente) condivise⁸⁵. In realtà, è insussistente un contrasto tra la decisione appena segnalata e quelle immediatamente successive perché differenti sono le situazioni processuali oggetto di considerazione: quella esaminata nella pronuncia del 2009 riguardava un reato considerato avente, inizialmente, coloritura ministeriale dal procuratore della Repubblica e, in un secondo momento, rubricato come comune dal tribunale dei Ministri⁸⁶. Nelle vicende per le quali era sorto altro conflitto, poi, risolto nel 2012, viceversa, agli illeciti era stata data per scontata, dal magistrato requirente, la qualifica di comuni, senza che trapelassero dubbi al riguardo⁸⁷. Qui l'ipotetico errore non è sufficiente a giustificare la trasmissione degli atti al Presidente dell'Assemblea parlamentare; se così fosse, andrebbe sistematicamente presentata alla Camera competente ogni notizia di reato che individuasse come autore un

di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge”» (punto 4.3 del *Considerando in diritto*). Proseguendo: «In tale pronuncia la Corte aveva individuato quale punto di equilibrio tra gli interessi suddetti la necessità che le Camere potessero effettuare una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria».

⁸² L'assemblea parlamentare rivendica il potere di esprimere un proprio controllo sulla natura ministeriale o non dei reati, sul presupposto di un obbligo di trasmissione al tribunale dei Ministri da parte di coloro davanti ai quali penda qualsivoglia procedimento penale, perché solo in tal modo il tribunale dei ministri potrebbe fungere da necessario anello di collegamento che consenta al potere politico di venire edotto dell'esistenza di un procedimento *in itinere* e conseguentemente di pronunciarsi. In altre parole, la prospettiva perorata dal Senato è quella di doversi sempre mettere il potere politico in grado di qualificare il reato o i reati contestati a un Ministro, in una logica esattamente capovolta rispetto a quella che ha animato le scelte, e poi i ricorsi alla Corte, dei giudici comuni e che sembra anche rendere le impostazioni dei diversi conflitti poco compatibili tra loro.

⁸³ V., limitandosi alla sua citazione, T.F. Giupponi, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96 Cost. di fronte alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di «ministerialità»*, cit., p. 3060 ss. il quale ritiene che solo «alla luce di una frettolosa interpretazione» di tale sentenza si possa rinvenire in essa un fondamento alla prassi parlamentare in esame.

⁸⁴ ... pronunciate ad istanza degli interessati in assenza di una richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria e, anzi, in sostanziale disaccordo con essa sulla qualificazione del reato.

⁸⁵ Non si può non convenire con R. Orlandi (*Doveri e divieti nei procedimenti per reati ministeriali*, in *Legislazione pen.*, 2012, p. 751) quando, a prescindere dalle *nuance* delle singole sentenze del Giudice delle leggi, si esprime nella maniera che segue: «Credo che la Corte costituzionale abbia ragione sul punto centrale delle sue pronunce: non sussiste alcun dovere, da parte dell'autorità giudiziaria, di trasmettere alla Camera competente ad autorizzare il perseguimento di reati ministeriali, tutte le notizie di reato riguardanti membri del governo».

⁸⁶ «Tanto basta per lasciar sopravvivere il dubbio circa la competenza funzionale a condurre le indagini. E tanto basta a giustificare la trasmissione degli atti all'assemblea parlamentare, imposta dall'art. 8 co. 4 l. c. 16.1.1989 n. 1. (...), dico subito che si tratta di scelta ragionevole, peraltro effettuata con legge costituzionale. Ragionevole perché, all'interno della congerie di reati attribuibili a chi svolgeva funzioni ministeriali al momento del fatto, isola quelli che – all'iniziale opinione del pubblico ministero – sono parsi connessi con lo svolgimento di attività governative. È perciò opportuno che il Parlamento ne venga informato, in vista di un possibile conflitto di attribuzione»: R. Orlandi, *Doveri e divieti nei procedimenti per reati ministeriali*, cit., p. 752.

⁸⁷ Sorge un interrogativo in merito alla utilizzabilità, da parte del tribunale dei Ministri, degli atti di indagine compiuti sino a quando non si dovessero cogliere profili di ministerialità del fatto. Se la Consulta nelle decisioni del 2012 parrebbe adombrare una risposta affermativa poiché le regole generali subiscono una cedevolezza rispetto a quelle della normativa costituzionale speciale solo quando sono maturi i tempi per ritenere integrati i requisiti peculiari, R. Orlandi, *Doveri e divieti nei procedimenti per reati ministeriali*, cit., p. 755 s. fornisce un parere negativo: l'incompetenza funzionale, anche se frutto di «buona fede», è tale da «pregiudicare la validità» e, quindi, l'uso degli atti compiuti nel procedimento in svolgimento davanti al collegio. «Qui, la funzione investigativa risulta preclusa al pubblico ministero (...). Il divieto è imposto a protezione dell'attività governativa e la sua trasgressione (anche incolpevole) non può restare senza conseguenze sul piano processuale». Bisognerebbe capire se le risultanze siano impiegabili nei confronti del concorrente nel reato del Ministro sempreché si ritenga che l'accertamento nei suoi confronti prosegua lungo la traiettoria ordinaria e non in quella rientrante nel cono protetto dalle leggi n. 1 e 219 del 1989.

membro del Governo. Epilogo decisamente eccessivo che avrebbe un senso se si intendesse avere un occhio di riguardo per l'uomo politico in quanto tale, anziché per la funzione.

In effetti, a chiarire ulteriormente il quadro procedurale in materia, affrontando definitivamente il problema ancora inevaso, sono intervenute due note sentenze “gemelle”, risalenti al 2012⁸⁸, le quali, si pongono in ideale linea di continuità con il precedente del 2009: a voler essere coincisi, pur non riconoscendo, al Parlamento, un interesse giuridicamente rilevante ad essere notiziato quando la natura ministeriale del reato sia stata esclusa *ab origine*, senza che vi sia stato, quindi, il coinvolgimento dello speciale collegio per i reati ministeriali, la Corte costituzionale ha però reputato che «la Camera competente potrà parimenti rivolgersi alla giurisdizione costituzionale, per difendere l'attribuzione a deliberare sull'autorizzazione a procedere». I *leading cases* richiamati appaiono significativi anche perché specificano la reale connotazione dell'intervento parlamentare nella procedura *de qua*. Sembra, difatti, colto lo spartiacque tra le fasi ordinarie del procedimento penale e quella in cui si inserisce la garanzia costituzionale della deliberazione. Se è innegabile che la Camera competente si trovi investita dell'attribuzione relativa all'autorizzazione a procedere, rispetto alla quale è strumentale il sindacato incidentale sulla effettiva natura dell'illecito, la Corte precisa come «affermare che una valutazione di tale carattere fung[a] da [segmento] prodromic[o], ai fini dell'esercizio della sola attribuzione conferita dall'art. 96 Cost. in punto di autorizzazione a procedere non equivale a dire che essa si possa sostituire al giudizio espresso, nell'ambito di una prerogativa costituzionale esclusiva, dall'autorità giudiziaria, o persino possa prevalere su di esso».

Procedendo per cenni, il Giudice delle leggi, nel respingere i ricorsi proposti dalla Camera e dal Senato, ha sostenuto, negli enigmatici *obiter dicta*, tornando sui suoi passi, che il tribunale dei Ministri è competente solo per i crimini posti in essere dai membri del Governo nello svolgimento della loro opera; mentre, gli organi ordinari, che trattano delle fattispecie ritenute non funzionali, non hanno doveri di comunicazione al Parlamento quanto alle procedure oggetto di cognizione. Parrebbe d'intuire: sulla falsariga della tesi della Suprema corte, a proposito della natura dei reati, decide l'autorità giudiziaria⁸⁹.

⁸⁸ Il riferimento è a C. cost., sent. 12 aprile 2012, n. 88 e C. cost., sent. 12 aprile 2012, n. 87 su cui, *amplius*, R. Aprati, *Il principio di parità di trattamento di fronte alla giurisdizione e il procedimento per i reati ministeriali: un difficile rapporto*/The principle of equality of treatment in front of the jurisdiction and the trial for ministerial crimes: a difficult connection, in *Cass. pen.*, 2012, p. 2845 ss.; R. Dickmann, *La corte costituzionale precisa e ridimensiona il ruolo del “Tribunale dei Ministri” e delle Camere nel procedimento per reati del Presidente del Consiglio e dei Ministri*. (Note a margine delle sentenze Corte cost. 12 aprile 2012, n. 87 e 88), 2012, rintracciabile all'indirizzo www.federalismi.it; E. Furno, *Le nuove sentenze “gemelle” della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?*, 2012 disponibile all'indirizzo www.giurcost.org/studi (che utilizza il termine “gemelle” dal momento che le due decisioni “ripetono pedissequamente, se non per differenze minimali dovute alle diversità delle fattispecie scrutinate ed al concreto articolarsi dei singoli conflitti, le identiche motivazioni del Considerato in diritto, rendendo in tal modo palese il lavoro collegiale dell'intera Corte” p. 5); Id., *Il «caso Ruby» ed i reati ministeriali: finale di partita?*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1249 ss. (spec. te C. cost. n. 87); C. Gabrielli, *Dalla Corte costituzionale un'attesa messa a punto delle prerogative del Parlamento in materia di reati ministeriali*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2378 ss. (spec. te C. cost., n. 88); 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?*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1292 ss.; G. Leo, *La Corte costituzionale sui reati ministeriali: regole di procedura e rapporti tra autorità giudiziaria e parlamento*, in *Dir. pen. cont.*, 13 aprile 2012; R. Pastena, *Camere, Tribunale dei ministri e Corte costituzionale: quale ruolo nel procedimento per i reati ministeriali?*, in *Giur. it.*, 2013, p. 776 ss. (particolarmente, C. cost. n. 88). Dedicata attenzione alle decisioni, nell'ambito di uno scritto dal taglio più ampio, C. Delle Donne, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 1, p. 141 ss. In generale, poi, sulla materia C. cost., ord. 23 novembre 2011, n. 313 pubblicata, tra l'altro, in *Foro it.*, 2012, pt. I, c. 355 ss., è seguita dalle osservazioni di R. Romboli, *In tema di reati ministeriali e conflitto tra poteri dello Stato*, c. 357 s. che, dopo aver ripercorso il fulcro della ordinanza nella quale veniva dichiarato ammissibile un ricorso per conflitto tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di cassazione ed avente ad oggetto la medesima questione sostanziale (a chi spetti deliberare sulla natura ministeriale o comune del reato e sostenuto che, dopo la revisione costituzionale dell'art. 96 Cost. (l. n. 1 del 1989), la pronuncia in ordine alla “ministerialità” dell'illecito vada concessa al tribunale dei Ministri, in attesa della decisione del Giudice delle leggi, si augura «che stavolta la Corte costituzionale fornisca (o ribadisca?) una lettura chiara e definitiva della normativa relativa ai reati ministeriali, [stabilendo] se il potere di dichiarare la natura ministeriale degli stessi spetti, come sembrerebbe, all'autorità giudiziaria [collegio distrettuale], contro la quale l'organo parlamentare può esercitare lo strumento del conflitto qualora ritenga invasa la sua competenza, oppure spetti alla camera, la quale pertanto non sarebbe chiamata in causa solo per decidere sulla autorizzazione a procedere (una volta che la natura di reato ministeriale è stata decisa dal tribunale dei Ministri), ma anche per stabilire la natura del reato».

⁸⁹ Per completezza, va detto che, dopo la pronuncia n. 241 del 2009, si era creata una precedente occasione relativamente ad un procedimento penale a carico dell'Onorevole M. per fatti asseritamente commessi all'epoca in cui questi rivestiva la carica di Ministro. Approfondendo, con il provvedimento di cui si discute (C. cost., ord. 23 novembre 2011, n. 317), la Corte si era occupata della cd. “archiviazione anomala” del tribunale dei Ministri, vale a dire del provvedimento con il quale lo speciale collegio,

La Corte, scorrendo i punti del *Considerando*, ha stabilito che solo ammettendo, in palese contrasto con l'art. 96 Cost., che un illecito penale acquisisca carattere ministeriale in ragione della sola qualifica rivestita dall'autore di esso, sarebbe sostenibile che la lettera della legge costituzionale imponga al pubblico ministero, prescindendo dalle sue valutazioni circa la natura del reato, l'obbligo di immediata trasmissione al tribunale dei Ministri. Sicché deve ritenersi che il collegio debba essere investito del procedimento unicamente per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni, a meno che non si ammetta che le immunità costituzionali⁹⁰ possano trasmodare in privilegi. Per questa via la Consulta ha chiarito la portata della sentenza n. 241 del 2009, sottolineando che «il senso dell'affermazione (...) secondo la quale "all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria", sta nella facoltà spettante alla Camera competente di sollevare conflitto di attribuzione, affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull'autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni»⁹¹.

Atteso il contesto politico-costituzionale attuale e quello vigente all'epoca della riforma targata 1989, la via da intraprendere potrebbe essere quella di fare appello al principio di cui all'art. 3 Cost., da rite-

istituito per conoscere dei reati di cui all'art. 96 Cost., declinava la propria competenza funzionale sul presupposto che gli atti ad esso inviati dal pubblico ministero non concernevano fatti commessi dalla persona interessata nell'esercizio del proprio ruolo. La Consulta aveva rilevato come, nella specie, l'autorità giudiziaria non avesse comunicato la decisione al Parlamento come previsto dalla legge (art. 8, comma 4, l. n. 1 del 1989 in relazione all'art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989). Informata dal tribunale ordinario oramai procedente per il reato comune, la Camera dei deputati, il 28 ottobre 2009, aveva deliberato che i comportamenti tenuti dal Ministro interessato avrebbero avuto natura "istituzionale" e sarebbero stati manifestati per perseguire un preminente interesse pubblico, negando, così, la prescritta autorizzazione a procedere. Con esattezza, la condizione di procedibilità che sarebbe stata stabilita se davvero i comportamenti in questione fossero stati pertinenti ai compiti del Governo. Proprio tale assunto era stato negato dal giudice procedente che, pertanto, aveva promosso un conflitto tra poteri, non per sindacare la negazione del provvedimento autorizzativo, bensì per contestare il presupposto che avrebbe legittimato l'adozione della decisione parlamentare, cioè la natura funzionale della condotta (*ergo*: l'invasione di competenza operata dalla Camera). Il conflitto, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ord. n. 211 del 2010 (in *Foro it.*, 2010, pt. I, c. 2290 ss., seguita dalle brevi note di R. Romboli, *Reati non ministeriali: competenza dell'autorità giudiziaria penale e conflitto tra poteri*), non sfociava in una pronuncia di merito stante il ritardo con cui l'autorità giudiziaria depositava gli atti dopo la notifica, al Parlamento, dell'ordinanza della Consulta. Sicché, quest'ultima, rifacendosi ad una giurisprudenza costante, dichiarava il conflitto "improcedibile" in via definitiva, appunto, con l'atto n. 317 del 2011. Sul punto, cfr. pure la successiva C. cost., ord. 12 luglio 2012, n. 186.

⁹⁰ Conduce un lavoro, a tutto campo, sulle immunità, A. Testaguzza, *Immunità*, in *Il Penalista*, 28 luglio 2015, p. 1 ss. L'Autrice, dopo aver fornito una definizione del concetto (esso «indica il fenomeno giuridico in forza del quale determinati soggetti, per l'ufficio pubblico che ricoprono, sono sottratti alle conseguenze sanzionatorie penali derivanti da un illecito di cui gli stessi si siano resi autori. Si tratta di ipotesi diversificate fra loro quanto a portata ed effetti, potendo l'esenzione concernere tutti gli atti compiuti [immunità assoluta], ovvero soltanto quelli connessi all'esercizio delle funzioni [immunità relativa]. Ad ogni modo, si è dinnanzi ad una delle eccezioni alla obbligatorietà della legge penale previste dal diritto pubblico interno o internazionale ed alle quali fa riferimento l'art. 3, comma 1, c.p.), dedicandosi al tema che qui assume peso precisa che «Quanto alle prerogative attinenti ai fatti connessi all'esercizio della funzione, il loro protrarsi anche oltre lo scadere del mandato fa emergere una prevalente natura di diritto sostanziale. Ne consegue che non può parlarsi esclusivamente di effetti sul piano processuale inquadrandoli nella sola esenzione dalla giurisdizione penale o in una più generica improcedibilità. Ciò che dell'immunità funzionale sopravvive alla situazione che ne ha costituito il presupposto, infatti, è la stessa inapplicabilità delle norme incriminatrici. L'istituto tende a tutelare la natura dell'atto posto in essere dall'immune piuttosto che la qualità rivestita dal soggetto agente nel momento in cui si deve procedere».

⁹¹ In argomento, v. pure A. D'Andrea, *Diritti soggettivi e irresponsabilità giuridica dei parlamentari tra Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, 2007, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 10. Inoltre, G. Gemma, *Procedimenti penali per (presunti) reati ministeriali e legittimazione del Governo a sollevare conflitto di attribuzioni*, in *Riv. AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)*, 2013, p. 1 che, attraverso un ragionamento assai ben congegnato, è del parere che la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzioni non sia riconducibile alle Camere ma al Governo (anzi, al Consiglio dei Ministri) come Potere nella sua complessità; l'A. esclude una titolarità in capo al singolo Ministro a tutela del suo «*jus ad officium*», il diritto a rivendicare l'esplicazione delle sue funzioni: benché l'epilogo sfavorevole di un procedimento penale possa incidere sullo *status* di Ministro, viene in gioco principalmente l'attività dell'Esecutivo nel suo complesso. Tant'è che le procedure accertative possono coinvolgere anche *ex* Ministri, cittadini per i quali non è assolutamente in gioco la permanenza in carica. Poi, Id., *Parlamento e reati ministeriali: difensore della legalità o cane da guardia dei ministri?*, in *Quaderni cost.*, 2011, p. 939 ss. il quale, preannunciato il pensiero ora riportato, si dilunga sulla filosofia insita nella l. n. 1 del 1989 e, in virtù di essa, sul ruolo del Parlamento quale «tutore della legalità costituzionale ed imparziale controllore dell'operato dei ministri, certo con possibilità di sottrarli alla sanzione penale analogamente a quanto può fare un giudice che verifichi l'esistenza di una causa di giustificazione di un reato» e non «di affiancamento-protezione» dei medesimi.

nersi, effettuando un'opera di bilanciamento e componendo una gerarchia assiologica⁹², preminente rispetto alla funzionalità delle attività di governo⁹³; la giustificazione costituzionale della competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria ordinaria a qualificare come ministeriale il reato potrebbe, insomma, rinvenirsi nel principio di uguaglianza di tutti i cittadini al cospetto della giurisdizione. Ove assuma rilevanza la funzione ministeriale si può aprire il procedimento speciale individuato dalle leggi n. 1 e 219 del 1989, non invece nel caso in cui emerga la sola qualifica soggettiva del Ministro. Allorquando insorgano contrasti sulla soluzione adottata, sarà la Corte costituzionale a stabilire il soggetto titolare della facoltà di circoscrivere il carattere ministeriale del fatto e secondo quali modalità; in ogni caso, non può impedirsi agli organi coinvolti di sollevare, incidentalmente, conflitto di attribuzione da interferenza sotto il profilo sostanziale del *quantum possit*⁹⁴.

(SEGUE:) LA PROCEDURA: IN PARTICOLARE, L'AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE

La disamina sinora condotta, non può essere disgiunta da quella di tenore parlamentare – desumibile (già) dall'art. 96 Cost. – e processuale, non solo per soddisfare la necessità di essere il più possibile esaurienti, ma perché sono facilmente intuibili le reciproche influenze tra le singole frazioni di questa linea (dis)continua che è il procedimento per i reati ministeriali, benché la farraginosa trama normativa non agevoli approdi così sicuri; è dimostrato dal fatto che l'esame deve investire i caratteri distintivi degli illeciti in parola, ma anche la ragione giustificatrice del loro trattamento giuridico *sui generis*.

Passato il setaccio dell'organo giudiziario (di cui si darà conto più avanti), ci si imbatte nel crivello, questa volta, dell'istituzione parlamentare: la previa autorizzazione della Camera di competenza, disposta dall'art. 96 Cost., si incastra strumentalmente a cavallo tra la fase preliminare delle indagini e della raccolta del materiale istruttorio, volta a stabilire l'obbligo di promuovere l'azione penale, e quella susseguente destinata, in caso di esito positivo, a sottoporre l'indagato alla giurisdizione ordinaria. Lo scenario in questo frangente cambia radicalmente: la presenza del primo circoscrive e chiarisce gli adempimenti del secondo legati all'autorizzazione a procedere che, tuttavia, si distacca dalla figura nota di essa e assume contorni nuovi e peculiari. L'Assemblea non deve stabilire il *fumus* di fondatezza della notizia, compito già evaso dall'apposito organo collegiale: le Camere, estranee al concetto di autorità giurisdizionale, devono evitare che esistano iniziative d'accusa affrettate e, più precisamente, verificare se l'inquisito abbia agito per una delle cause tassative reclamate dall'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989. Apprezzamento squisitamente politico e non tecnico-giuridico (corretto: una parentesi di politicità in un processo di depoliticizzazione) che ricade sulla presenza, nell'operato dei componenti dell'Esecutivo, di cause giustificative in vista di interessi costituzionali e/o pubblici⁹⁵; di conseguenza, va serbato al Parlamento, portatore – almeno così dovrebbe essere – di una funzione neutrale e imparziale che mira a ripristinare il circuito fiduciario interrotto dal reato ministeriale. Niente affatto sindacato di mera opportunità o partitico, cosa che rischierebbe di creare zone di irresponsabilità o viceversa, in ragione dell'ideologia dei singoli schieramenti.

La precisazione è considerevole perché evita che si ripetano le disquisizioni più o meno pretestuose in ordine alla sufficienza degli indizi o, addirittura degli elementi probatori della colpevolezza che han-

⁹² Essa dovrebbe essere di tipo mobile, valevole, dunque, solo nelle ipotesi oggetto di attenzione e costruibile diversamente in altre vicende.

⁹³ Per F. Cordero, *Procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 421 l'art. 3 in tema di uguaglianza non è derogabile nemmeno da una legge di rango costituzionale; esisterebbe una gradazione fissa tra i principi costituzionali e quello di parità sta al vertice.

⁹⁴ R. Orlandi, *Doveri e divieti nei procedimenti per reati ministeriali*, cit., p. 753 con un'affermazione che suona come un'autentica staffilata, sostiene che il potere di qualificare i reati imputabili ai membri del Governo fa capo «alla magistratura penale e l'eventuale errore è rimediabile per vie interne, con la trasmissione degli atti al c.d. tribunale dei ministri (trasmissione spontanea o sollecitata dall'interessato). Persistendo il divario di opinioni, la contesa fra autorità giudiziaria e autorità politica è invece destinata a trasformarsi in conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale».

⁹⁵ Legnoso L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 470: «(...) non è neppure troppo giusto sottolineare troppo che la discrezionalità del Parlamento in questa sede è pur sempre politica. 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. Questo tipo di discrezionalità si esprime anzitutto nell'identificazione del bene o dell'interesse costituzionalmente da tutelare ed in secondo luogo nella valutazione (ed ecco la garanzia per la funzione di governo) che nell'esercizio di essa il ministro abbia agito per tutelarla o per perseguirla».

no contraddistinto il momento parlamentare dei procedimenti condotti sotto l'egida della passata normativa. Rimane sempre uno squarcio in ordine alla natura dell'intervento del Parlamento: se si tratta di una garanzia per il potere ovvero contro di esso e, dunque, se agisce come parte dell'apparato in nome del potere, oppure come rappresentante del popolo in nome della comunità. Poi, non si può escludere che la permanenza di uno sconfinamento ampio e indeterminato si presti a possibili abusi, espandendosi fino a rioccupare spazi di sostanziale impunità per i Ministri inquisiti.

L'approfondimento al principio stabilito dall'art. 96 Cost., a livello sovraordinato, giunge dalla legge n. 1 del 1989 la quale, realizzando una marcata incidenza sulla parabola evolutiva del sistema⁹⁶, all'art. 5, precisa che «L'autorizzazione prevista dall'articolo 96 della Costituzione spetta alla Camera [alla quale] appartengono le persone nei cui confronti si deve [agire], anche se il procedimento riguarda *altresì* soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati». Continuando, «Spetta al Senato della Repubblica se [i soggetti fanno parte di] Camere diverse» ovvero si devono perseguire «*esclusivamente*» individui che non sono componenti di una delle diramazioni del Parlamento⁹⁷. Qualora gli indagati appartengono a distinti settori dell'organo legislativo, oppure – almeno sembrerebbe – tra gli inquisiti figurino non parlamentari, la competenza è attribuita al Senato della Repubblica⁹⁸. La soluzione, evidentemente, intende rispondere all'esigenza di assicurare l'uniformità delle decisioni sulla procedibilità o meno in ordine ad un medesimo fatto addebitabile a più persone.

La Camera competente alla delibazione è individuata, quindi, sulla base del criterio dell'appartenenza ad una delle Assemblee di coloro contro cui si procede, avendo riguardo al momento dell'instaurazione del procedimento e non al *tempus commissi*. Si sostiene che il metro di misura scelto «obbedisce ad una logica non del tutto coerente, dato che la speciale disciplina prevista dalla nuova normativa si applica nei confronti dei componenti del Consiglio dei ministri in quanto tali – più precisamente, in quanto soggetti di imputazione di reati ministeriali – e non già in quanto eventualmente deputati o senatori». Sicché, pur non volendo impegnare il Parlamento in seduta comune «per ragioni di snellezza proce-

⁹⁶ La legge era preceduta dalla l. 20 maggio 1988, n. 163 intitolata, «*Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione*», che, riempiendo il vuoto creatosi in seguito alla consultazione popolare del 1987 (l'esito plebiscitario confermò l'esigenza, oramai consolidata nella coscienza popolare, che ai reati ministeriali non dovesse essere più riservato un foro speciale di natura politica, né, tanto meno, procedure particolari rispetto all'ordinamento processuale ordinario). Era un provvedimento «a termine», destinato ad introdurre la disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di messa in stato d'accusa, che sarebbe rimasta in vigore sino al 31 dicembre 1988, non oltre il varo della l. n. 1 del 1989 con cui è stata operata la costituzionalizzazione di gran parte del procedimento per i reati ministeriali. La legge n. 163 attribuiva alla Commissione inquirente, transitoriamente, gli stessi poteri che hanno a disposizione, di solito, le Commissioni permanenti della Camera quando procedono, nelle materie di loro competenza, all'espletamento di indagini conoscitive tese «ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera» (cfr. Reg. Camera): nel senso di poter invitare presso di sé, senza alcun obbligo, persone in grado di fornire elementi, ritenuti utili ai fini dell'indagine sui Ministri. Meritevole d'apprezzamento l'art. 2, comma 3, l. n. 163 del 1988 quale «primo significativo trapasso di poteri dall'organo parlamentare alla magistratura ordinaria» (la Commissione avrebbe dovuto richiedere al procuratore della Repubblica del tribunale competente il compimento di quegli atti d'indagine necessari ma che essa non poteva più acquisire direttamente) (v. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi d'accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, cit., 156).

⁹⁷ Pertanto l'"appartenenza" di un Ministro ad una Camera trascina con sé anche gli altri soggetti coinvolti nell'illecito nell'ambito della competenza dell'Assemblea cui egli appartiene. E questo anche se tra i coimputati vi siano soggetti che ricoprano la qualifica di parlamentare: questa parrebbe l'interpretazione prevalsa nell'applicare la disposizione. V. L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri*. Art. 96 Cost., cit., p. 452, nt. 2. Sottolinea L. Mazzarolli, sub art. 5 legge 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 490 come la competenza sembri attribuita, di regola, al Senato. «(...) quasi a voler dare più rilievo allo status dell'inquisito».

⁹⁸ L. Mazzarolli, sub art. 5 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 490 dopo aver premesso, come appena segnalato, come, alla luce della disposizione, la competenza «appaia proprio attribuita, in linea generale al Senato», evidenzia che, «a conferma d'una tale impostazione (...), nel caso di un giudizio contro un ex Ministro, ex appartenente alla Camera dei Deputati, per un reato commesso nell'esercizio delle sue funzioni ministeriali, la competenza per l'autorizzazione a procedere è da ritenersi spetti, comunque, al Senato». In merito, v. anche L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 474 che reputa carente di giustificazione la scelta della competenza monocamerale ai fini della concessione o del diniego dell'autorizzazione, dato che «trattandosi di valutazione relativa alla tutela di interessi rilevanti ex Costituzione nell'esercizio dell'attività di Governo non si vede in effetti perché debba aver rilievo un criterio estrinseco di appartenenza ad un ramo del Parlamento». L'A. mette anche in guardia sul rischio che tale soluzione, «risultato riduttivo di intenzioni inizialmente più impegnative», possa comportare una giurisprudenza parlamentare discordante tra le due Camere, in ragione di valutazioni non omogenee ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989. Ad ogni buon conto, osserva G. Di Raimo (*La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. cost.*, 1988, pt. I, p. 596), ai fini della individuazione della Camera competente, viene in rilievo l'appartenenza «attuale», ossia nel momento dell'autorizzazione non del fatto commesso.

durale», «sarebbe stato (...) preferibile – in un’ottica di auspicata differenziazione delle funzioni assegnate alle due Camere – attribuire ad una sola di esse ogni competenza in materia»⁹⁹.

In controtendenza, invece, proprio avverso l’autorizzazione a procedere monocamerale sono stati mossi attestati di biasimo: non è ridotto il rischio che ciascun lato del Parlamento possa agire secondo logiche proprie e non omogenee, causa di distinguo fra i Ministri inquisiti a seconda dell’Assemblea che si esprime *ex art. 9*, comma 3, l. n. 1 del 1989. In altri termini, si ammonisce, la soluzione prescelta potrebbe essere il pretesto di squilibri “giurisprudenziali” tra le Camere e non sono escluse nemmeno deliberazioni contraddittorie e potenzialmente antitetiche nell’ambito dello stesso procedimento¹⁰⁰.

La fase parlamentare è disciplinata dall’art. 9, l. n. 1 del 1989 – e dai Regolamenti del Senato e della Camera dei deputati – ai sensi del quale il Presidente della Camera competente «invia immediatamente» alla Giunta per le autorizzazioni a procedere gli atti rimessi dal procuratore della Repubblica, esaurite le indagini per mano del collegio per i reati ministeriali¹⁰¹.

Starà per prima cosa ai soggetti interessati illustrare la chiave di volta del loro comportamento (attivo o omissivo) e le ragioni per cui hanno agito in vista di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o pubblico preminente nell’esercizio della funzione di Governo: a corollario, non devono fornire spiegazioni generiche, ma devono dimostrare che lo scopo dell’azione sta precisamente nella tutela o nel perseguimento di quell’interesse; potranno altresì (e dovranno) mettere in luce le circostanze che hanno indotto alla condotta deviante in presenza di un rischio per quell’interesse, dovendosi dimostrare, non asserire soltanto, che la causa del comportamento penalmente rilevante era la necessità di tutelarla. Questa è l’ottica nella quale può collocarsi ogni intervento difensivo del Ministro o *ex* Ministro inquisito. Non gli è consentito in questa sede, dato il limitato, specifico oggetto della valutazione parlamentare, addurre argomenti o elementi difensivi d’altra natura. Non è infatti compito della Camera valutare poi la consistenza degli addebiti o giudicare sull’eventuale infondatezza di essi. Due fasi diverse, quindi, impiantate su indagini differenti per natura e finalità: giudiziaria l’una, politica l’altra. È all’Assemblea della Camera competente che le norme costituzionali affidano la decisione di dare o negare l’autorizzazione, in seguito ad una valutazione cui resta estraneo ogni apprezzamento in ordine alla fondatezza dell’accusa, alla sufficienza e consistenza degli elementi probatori (riservato rigorosamente all’autorità giudiziaria) perché deve vertere esclusivamente sulla causa politica dell’azione.

Nel silenzio del legislatore, non è dato comprendere il margine di intervento del compartecipe nell’illecito del Ministro in questo frangente procedurale. Laddove si ritenga che la pronuncia sull’autorizzazione a procedere si estenda (come sembra) a costui, dovrebbe essergli consentita una interlocuzione difensiva tesa a riferire in ordine alla sua posizione, quantomeno nelle forme del deposito di memorie scritte.

Il *plenum*, nel caso in cui l’autorizzazione sia richiesta contro più soggetti concorrenti nel reato, è tenuto a votare separatamente per ciascuno di essi. Le mozioni di diniego si intendono respinte, qualora non sia raggiunta la maggioranza assoluta dei voti favorevoli dei membri dell’Assemblea competente (dunque, una maggioranza qualificata per sottrarre il Ministro alla giurisdizione del giudice ordinario): «la reiezione di tali proposte è intesa come deliberazione di concessione dell’autorizzazione» (cfr. artt. 18-ter, comma 7, Reg. Camera e 135-bis, comma 8, Reg. Senato). Qualora, viceversa, la Giunta abbia espresso parere positivo alla concessione dell’autorizzazione e non ve ne siano stati difforni (di almeno venti deputati o senatori), la Camera competente non è chiamata a votare, «intendendosi senz’altro approvate le conclusioni della Giunta» (artt. 18-ter, comma 8, Reg. Camera e 135-bis, comma 8, Reg. Senato)¹⁰².

⁹⁹ F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1989, 2, p. 103.

¹⁰⁰ L. Elia, *Premessa*, cit., p. 474 soggiunge che «in astratto, anche volendosi abbandonare lo scenario troppo solenne del Parlamento in seduta comune, si sarebbe potuto ricorrere a figure di atto bicamerale non legislativo, di deliberazione parallela delle due assemblee».

¹⁰¹ L’attività messa in atto dalla Giunta si rivela fondamentale non solo perché si eliminano le storture del vecchio sistema, ma soprattutto ai fini di un migliore, più corretto e informato esercizio del potere di decisione dell’Assemblea in ordine all’esistenza o meno dei motivi specifici che consentono di negare legittimamente l’autorizzazione.

¹⁰² Il rifiuto dell’autorizzazione segue ad alcune condizioni cristallizzate a monte (anch’esse politicizzate). Si traducono in un argine alla discrezionalità del Parlamento chiamato a sindacare esclusivamente la causa politica dell’illecito. Sulla tematica, L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri. Art. 96 Cost.*, cit., pp. 451 ss. Il potere autorizzatorio accordato al Parlamento, come si è accen-

Arduo negare che l'esegesi delle formule *ex art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989* che dovrebbero presiedere alla motivazione delle deliberazioni camerali di contenuto autorizzativo rappresenti uno dei nervi scoperti dell'opera novellatrice del legislatore. È stato ben rilevato da autorevole dottrina che «con la riforma del 1989 si è voluto [attestare]» – e il «dato» non sembra «privo di valore» – «che le Camere non sono legittimate a decidere secondo *bon plaisir*»¹⁰³, ma devono, per riscontrare se un componente del Governo abbia trasgredito la legge, controllare se i comportamenti ministeriali siano o meno giustificati dalla tutela di «beni o interessi direttamente ed esplicitamente protetti nella [C]arta costituzionale» ovvero «beni [garantiti] indirettamente o implicitamente in Costituzione»¹⁰⁴. Quindi, il sindacato del Parlamento, chiamato ad una valutazione comparativa tra l'interesse leso dal reato e quello perseguito dal Ministro, potendo anche soffocare sul nascere, in via definitiva, la pretesa punitiva dell'ordinamento, non deve correre il rischio di scivolare nel *merum arbitrium*¹⁰⁵ e, perché questo non accada, non dovrà «confondere i beni e gli interessi pubblici», salvaguardati dalla enunciazione dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, «con beni o interessi di gruppi, partiti o correnti»¹⁰⁶; ma, piuttosto, sostanzarsi in quel «tipo di valutazion[e] che [quasi sempre sorregge] l'accertamento delle cause di giustificazione, quali circostanze esimenti, che eliminano in modo obiettivo l'antigiuridicità dei fatti, altrimenti qualificati come reati»¹⁰⁷.

A tirare le fila del discorso, le Camere hanno il dovere di verificare, con imparzialità, se i membri dell'Esecutivo abbiano agito formalmente *contra legem*, ma sostanzialmente *secundum legem*, intendendo come costitutivi di questo parametro determinati interessi riferibili alla Costituzione in via diretta o non dichiaratamente¹⁰⁸. Questo vaglio è attribuito alle Camere e non ad organi giurisdizionali, poiché involge anche un giudizio relativo ad esigenze e fenomeni di natura politica, che le prime sono più idonee dei secondi ad esprimere. La politicità, tuttavia, non deve tramutarsi affatto in un *favor* per i Ministri indagati, bensì in una equilibrata analisi circa la correttezza della loro condotta, da improntare al rispetto (dei valori) della Costituzione. Sia chiaro: il Parlamento opera un sindacato *anche* politico, ma non deve adottare una decisione puramente politica, intesa come azione volta a garantire l'impunità di membri dello schieramento maggioritario nell'ambito delle stesse. Dato il suo ruolo in qualche modo imparziale, i rami dell'organo per tradizione fautore delle leggi deve avere una potestà circoscritta allorché il suo intervento possa essere od apparire benevolo per il Governo¹⁰⁹.

nato all'inizio, non significa prefigurazione di un congegno cautelativo nei confronti del Governo, ma di vincoli teleologici e di rilevanza giuridica che ingabbiano la discrezionalità delle Camere senza alterare la politicità del relativo atto.

¹⁰³ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 468 che, con tale considerazione, replica a chi ha evidenziato «la gravità del ricorso a cause di giustificazione speciali, che possono condurre ad una differenziata valutazione dell'area del penalmente illecito (F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., p. 97 ss.), mentre nella disciplina precedente le peculiarità erano di natura processuale. L'A., elaborando, appunto, un distinguo con l'odierna normativa, è tagliente: «Ma è facile rispondere che si trattava più di apparenza che di sostanza, poiché il potere di messa in stato d'accusa da parte del Parlamento si esercitava in condizioni tali che l'arbitrio delle scelte “sostanziali” poteva oscillare da un minimo ad un massimo».

¹⁰⁴ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 469 s. il quale spiega che «(...) la soluzione prescelta dal legislatore [è] positiva perché costringere un collegio a motivare la sua decisione significa comunque ridurre la eventualità di deliberazioni arbitrarie. Se questo è vero, almeno sul piano normativo, non è neppure giusto sottolineare troppo che la discrezionalità del Parlamento in questa sede è pur sempre politica. 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. Questo tipo di discrezionalità si esprime anzitutto nell'identificazione del bene o dell'interesse costituzionalmente da tutelare ed in secondo luogo nella valutazione (ed ecco la garanzia per la funzione di governo) che nell'esercizio di essa il ministro abbia agito per tutelarla o per perseguirla».

¹⁰⁵ A. Ciancio, sub art. 96 Cost., cit., p. 1877.

¹⁰⁶ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, p. 469: «Malgrado i pericoli di dilatazione a fine assolutorio di tal[i] formulazion[i] è impossibile confondere i beni e gli interessi pubblici da essa protetti con beni o interessi di gruppi, partiti o correnti. In pratica lo si potrà fare: non ci illudiamo sulla non aggirabilità di queste formule. In ogni caso deve essere valorizzato nella prassi il tentativo di fornire dei parametri al giudizio motivato di ciascuna Camera in questa materia».

¹⁰⁷ A. Ciancio, sub art. 96 Cost., p. 1877.

¹⁰⁸ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 469.

¹⁰⁹ La strada prescelta dalla dottrina prevalente, oltre che cauta e in simmetria con la corrente struttura processuale, scansa indebite invasioni di campo e meglio tutela, impedendo un affievolimento delle corrispondenti garanzie, la posizione del coindagato non Ministro al quale si dovrebbe estendere l'autorizzazione a procedere rilasciata dalla Camera competente.

Calandosi, invece, per un attimo, nella procedura, va ricordato che l'Assemblea, che si riunisce entro sessanta giorni¹¹⁰ dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente¹¹¹, a maggioranza assoluta dei suoi appartenenti, può «negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile¹¹², che» il presunto reo «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» (art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989)¹¹³.

¹¹⁰ Sebbene contemplato in una norma di rango costituzionale, tale termine deve reputarsi meramente ordinatorio, non essendo comminate sanzioni per la sua inosservanza: F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., p. 102.

¹¹¹ Bisogna chiarire che tale attività presuppone adempimenti preparatori. Il Presidente della Camera competente ex art. 5 l. n. 1 del 1989 «[inoltra] immediatamente alla giunta competente per le autorizzazioni a procedere in base al regolamento della Camera stessa gli atti trasmessi a norma dell'articolo 8». Dal canto suo, la Giunta, «[relaziona] all'assemblea della Camera competente con relazione scritta, dopo aver sentito i soggetti interessati ove lo ritenga opportuno o se questi lo richiedano»; questi ultimi possono avere l'opportunità di prendere visione della documentazione (A. Mazzaroli, sub art. 9 l. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, p. 505 dichiara che il parere della Giunta debba formarsi unicamente «sulla base degli elementi di conoscenza ricavabili dagli atti inviatili, con l'unica eccezione della possibilità di integrare tali elementi attraverso la diretta audizione degli interessati»). Dalla normativa Regolamentare si apprendono una serie di dati. La Giunta ha una veste puramente referente, differendo radicalmente da quella della Commissione inquirente, cui erano precedentemente attribuiti ampi poteri decisorii definitivi. Del resto, ha un peso ridotto di quello dell'Assemblea nella quale risiede, in via esclusiva, il potere di decisione. La Giunta, nel caso in cui si consideri incompetente e, quindi, ritenga che non spetti alla Camera deliberare sulla richiesta di autorizzazione, propone al braccio del Parlamento investito la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria. Nel caso opposto, chiederà, con riferimento ai singoli individui, la concessione o il diniego di autorizzazione. Ad almeno venti deputati o senatori – ovvero anche «uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente risultino [come minimo] di pari consistenza numerica» alla Camera dei Deputati –, fino al termine della discussione in Assemblea, è concesso proporre pareri scostanti rispetto a quelli della Giunta, mediante la presentazione di o.d.g. motivati.

¹¹² Anche se nulla trapela dalla traccia normativa, ove, l'autorizzazione sia negata per motivi eterogenei, l'autorità giudiziaria dovrebbe poter proporre conflitto; cosa, che dovrebbe accadere anche quando il «permesso» non venga rilasciato senza la prevista maggioranza assoluta. Si è, però, ridimensionata la insindacabilità della delibera, offrendone una interpretazione conforme a Costituzione. Se, difatti, la l. cost. n. 1 del 1989 ha voluto introdurre una netta separazione di competenze tra l'autorità giudiziaria e gli organi politici, per porre fine agli abusi cui si prestava il precedente sistema di giustizia politica, una esorbitanza delle Camere dall'oggetto della loro valutazione o, comunque, senza il rispetto di norme procedimentali (si pensi all'ipotesi in cui la Camera negasse l'autorizzazione perché il fatto non sussiste o perché non costituisce reato, ovvero attinenti alla ricostruzione del fatto e alla sua qualificazione giuridica; oppure qualora una decisione denegativa fosse assunta, appunto, in mancanza del *quorum* richiesto o dalla Camera non competente, oppure in difetto assoluto di motivazione, ovvero i presupposti della decisione fossero totalmente inesistenti e, quindi, non fosse riconducibile alcun fine di tutela di un interesse pubblico nella condotta del Ministro), violerebbe, con tutta evidenza, la «riserva di giurisdizione (...) chiaramente stabilita e dalla lettera e dalla ratio della nuova normativa di revisione (...) mediante violazioni di regole poste dalla normativa di rango costituzionale, non potendo, pertanto, ritenersi esente da sindacato». V. L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 472 (conf. G. Di Raimo, *Contributo ad una riforma dell'accusa parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1987, pt. I, p. 428. Si scorge, A. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, cit., p. 161 per cui qualora non si accogliesse una interpretazione restrittiva del vocabolo «insindacabile», la conseguenza sarebbe quella di introdurre «surrettiziamente, un elemento in grado di contraddire la logica cui si è ispirato il legislatore costituzionale nella riforma della “giustizia politica” riguardante i Ministri, cioè il recupero, salvo casi eccezionali, dell'ordinaria legalità»). È faticoso cogliere la logicità di un inciso così equivoco come quello di verifica insindacabile. Si è soliti asserire che la norma costituzionale richiede una percezione diffusa nelle Assemblee parlamentari dell'esigenza sotto la cui spinta avrebbe agito il Ministro al quale si intenda evitare il processo penale. Proprio questo “considerando” servirebbe a depurare, almeno, in via teorica, la possibilità di contrabbandare capziosamente per valori ed interessi appartenenti ad una sfera superiore da un punto di vista costituzionale altri, meno nobili, di differente tipo, limitando fortemente la natura politica della delibera parlamentare. In questo contesto, sembra davvero illogica una previsione normativa tesa a sottrarre al controllo della Corte costituzionale, nei casi concreti, il modo con il quale le Camere esercitano il potere loro attribuito, sia pure con esclusivo riferimento ai vizi del procedimento oppure per omessa o errata valutazione dei presupposti, di volta in volta, richiesta per il valido esercizio di esso. Dovrebbe, invece, essere preclusa anche al Giudice delle leggi la successiva (ri)valutazione nel merito delle delibere parlamentari che neghino l'autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri, allorché le Assemblee abbiano legittimamente “filmato” l'interesse riconducibile al dettato costituzionale o alla preminente funzione di governo che prevale, a loro insindacabile giudizio, sull'interesse all'incriminazione. Partendo da queste premesse, una deliberazione della Camera competente, sia pure assunta a maggioranza assoluta, che rifiutasse l'autorizzazione a procedere nei confronti di un Ministro sulla base di semplici ragioni di opportunità politica o senza indicare chiaramente a quale valore particolare si collega il diniego, non dovrebbe essere insindacabile al punto da precludere all'autorità giudiziaria destinataria della delibera parlamentare la facoltà di sollevare un conflitto di attribuzione da configurarsi ancora come contestazione del modo di esercizio, nel caso concreto, del potere incontestabilmente spettante all'organo parlamentare. Se si condividono le osservazioni sommariamente svolte, si può accedere ad un'interpretazione restrittiva, ma non per questo, meno plausibile, dell'intercalare insindacabile con il quale il legislatore costituzionale avrebbe inteso affermare come, in ogni caso, il rifiuto dell'autorizzazione concluda la fase parlamentare del giudizio relativo ai Ministri senza che nessuno ne possa contestare il merito e come la decisione dell'Assemblea non possa essere direttamente disattesa dal giudice ordinario. Cfr., per un parallelismo, in giurisprudenza, C. cost., sent. n. 1150 del 1988 circa la prerogativa parlamentare ai sensi dell'art. 68 Cost.

¹¹³ Cfr. Cass., sez. V, 5 maggio 2011, n. 18888, in *Cass. pen.*, 2011, p. 3404: «In tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali,

Tutto questo senza che all'Assemblea sia permesso ingerirsi nel vaglio «attinente all'accertamento dell'eventuale illecito ed alla configurazione del fatto-reato»¹¹⁴, incombenza già evasa dal collegio inquirente. La valutazione della fondatezza dell'accusa è riservata alla magistratura. Ciò, è racchiuso fedelmente in questa testimonianza: «i presupposti per il diniego della autorizzazione debbono necessariamente inerire ad un fatto configurato come reato, secondo legge, dal [tribunale dei Ministri]; senza che in sede parlamentare si possa negare l'esistenza dell'elemento soggettivo necessario ad integrare quella specifica fattispecie criminosa»¹¹⁵.

Non è azzardato dire che la particella disgiuntiva *ovvero*, immessa nell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, rende insostenibile l'incorporabilità della prima formula nella seconda e, quindi, vale a smentire esegesi che ne rimpiccioliscono il senso, proponendone una tendenziale sovrapposizione. Mentre, si è congegnata una disposizione in versione bloccata, contenente una doppia ipotesi per un obiettivo non generico: restringere il meno possibile lo spazio di manovra della delibera parlamentare, affinché la relativa diagnosi, per quanto imperniata su criteri dotati di una certa elasticità o mutevolezza, non risulti aleatoria, ma calibrata¹¹⁶. La previsione, quindi, non consegna alla Camera competente, *sic et simpliciter*, un potere discrezionale, ma, prescrivendo, in modo tassativo, i criteri in base ai quali soltanto l'autorizzazione può essere negata, restringe le facoltà dell'organo parlamentare e l'obbliga a motivare congruamente in ordine all'eventuale applicazione di tali requisiti¹¹⁷. Non sembra di sbagliare neanche quando si medita che il dettame costituzionale di cui si parla, se non altro nei proponenti, avrebbe dovuto convergere in quel perché al restaurato processo ministeriale si sarebbe dovuto pensare come meccanismo di riequilibrio tra diritto e politica all'interno di una logica di valori di vertice, refrattaria ad ogni irreggimentazione nelle dimensioni del diritto comune e senza che, per questo, ad essa il giurista debba guardare con ingiustificata diffidenza.

Gli entusiasmi, tuttavia, si appannano non appena si tenti di disegnare i contorni delle locuzioni che, appunto, avrebbero dovuto guidare la decisione parlamentare: il comma 3 dell'art. 9, l. n. 1 del 1989, l'elemento più appariscente dell'innovazione, sembra echeggiare, a scapito del sacrificio del rigore terminologico, fattori di ambiguità e d'incertezza destinati a divenire sempre più acuti. Non era facile, comunque, innestare e coordinare l'ingerenza del Parlamento su e quanto avrebbe dovuto prendere una piega essenzialmente ordinaria.

Con queste premesse, l'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 schiude ad una duplice riflessione: quale sia la natura giuridica dell'autorizzazione camerale al giudizio per i Ministri e quella dei parametri teleologici e di rilevanza giuridica sui quali deve vertere (si sono sviluppate una miriade di ipotesi interpretative divaricate su due fronti: soggettivo e oggettivo).

Per quanto concerne la prima, è chiaro che, vincolata a motivi obbligatori e, per questo, non propriamente discrezionale, a differenza di quel che avveniva ante-riforma, essa presenta, per *communis opinio*, tratti *sui generis* o, se si preferisce, *extra ordinem*. Attiene alla responsabilità funzionale del membro dell'E-

il potere di negare l'autorizzazione, che pure è qualificato come [definitivo] dall'art. 9, comma 3, l. cost. n. 1 del 1989, è peraltro previsto, sulla base dell'art. 96 Cost. e della disciplina contenuta nella legge costituzionale, soltanto nel caso di reato avente natura ministeriale, cioè commesso nell'esercizio di tali funzioni, e la presupposta valutazione sulla natura ministeriale o meno del reato ipotizzato a carico del ministro, ossia la qualificazione della condotta come commessa "nell'esercizio delle sue funzioni", ai fini del processo, rientra nei poteri esclusivi della autorità giudiziaria procedente e non del Parlamento». Resta dietro l'angolo il pericolo di un *revirement* della Suprema corte data l'aggressività del potere politico.

¹¹⁴ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 467. C. Pansini, *Incompatibilità del collegio per i reati ministeriali e udienza preliminare*, in *Indice pen.*, 2000, p. 211 parrebbe abbozzare ad un intervento del collegio in questa ottica: «Una volta esclusa, poi, dall'Assemblea l'esistenza di iniziative d'accusa affrettate e/o ideologicamente condizionate».

¹¹⁵ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 471.

¹¹⁶ A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., p. 7 scrive: «Dovrebbe essere escluso, (...) che un qualsiasi valore, anche di rilievo costituzionale, possa giustificare la lesione di un diritto inviolabile» e «L'adempimento di un dovere inderogabile può esser temperato con l'esercizio di un [bene fondamentale] solo attraverso un'interpositio legislatoris e mai comunque può giustificare un puro e semplice sacrificio di questo». V. anche Id., *Il «principio» come fattore di orientamento interpretativo e come valore «privilegiato»: spunti ed ipotesi per una distinzione*, in *Giur. cost.*, 1987, pt. I, p. 1828.

¹¹⁷ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 470 reputa positivamente la soluzione prescelta «perché costringere il Parlamento a motivare la sua decisione significa comunque ridurre la eventualità di [pronunce] arbitrarie». Precisa, tuttavia, A. Cariola, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, cit., p. 71 che l'obbligo di specifica motivazione gravante sulle Camere, in conseguenza della ritenuta insindacabilità della decisione parlamentare, non è assistito da sanzioni diverse dalla responsabilità politica.

secutivo, non essendo attribuita rilevanza all'attualità della carica governativa¹¹⁸; ciò, è reso evidente dall'inciso «anche se cessati dalla carica» contenuto nell'art. 96 Cost. Il vero *discrimen* dell'istituto, unitamente all'introduzione del *quorum* qualificato per il rifiuto dell'autorizzazione, sta nel fatto che un diniego dell'autorizzazione a procedere estingue l'azione penale in via definitiva e non ne sospende solamente l'esercizio.

Senza insistere oltremisura, partendo dalla considerazione per cui i requisiti *ex art. 9*, comma 3, l. n. 1 del 1989 rappresentano dei criteri e/o dei parametri valutativi, si giunge ad affermare che dall'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989 – il quale prevede, per il caso di concorso nel reato di più soggetti, l'indicazione, da parte dell'Assemblea, del concorrente a cui non si riferisca il diniego dell'autorizzazione – si desume il carattere soggettivo della deliberazione parlamentare e della sua natura di condizione di procedibilità¹¹⁹. «In ogni caso l'autorizzazione in esame costituisc[e] “una *species* autonoma” rispetto alle ordinarie condizioni di procedibilità tramandateci dalla dottrina penalistica»¹²⁰. La conclusione è considerata non soddisfacente da altri: «la qualifica più ampia data all'autorizzazione (...) consentirebbe di distinguerla maggiormente dalle autorizzazioni *ex art. 68* cost., sottolineando il contenuto decisivo diverso, ed assai più pregnante, proprio della deliberazione adottata *ex art. 9*». Poi, si rimembra che le condizioni di procedibilità «non comprendono quei fatti “materialmente o psicologicamente” riconducibili all'agente (...), (per cui) si esclude che in esse rientri il possibile nocumento agli interessi nazionali nel delitto di infedeltà in affari di Stato (...); ora, le circostanze *ex art. 9.3* L. Cost. – correlando anch'esse l'attività dell'agente ad un interesse statale o pubblico – si pongono in un rapporto di sostanziale equivalenza rispetto alla fattispecie dianzi considerata, il che indurrebbe ad escluderne la configurabilità come condizioni»¹²¹.

L'argomento focale dell'intera novella costituzionale del 1989 concerne però il significato delle due notazioni schematiche *ex art. 9*, comma 3, l. n. 1 del 1989 il cui filo divisorio è estremamente sottile. D'altro canto, le ipotesi giustificative sono individuate con frasi rituali dai confini abbastanza nebulosi declinabili in abusi (talora celati da rispettabili argomentazioni di carattere giuridico)¹²² e predisposte ad una amplificazione dell'apprezzamento parlamentare; sicché, non è semplice stabilire, in astratto, quali siano gli interessi dello Stato aventi rilievo costituzionale e i preminenti interessi pubblici nell'eseguire le funzioni di Governo¹²³ che, costituendo la condizione dell'agire dei Ministri, possono avere l'effetto

¹¹⁸ P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 215 s. L'A., che pure classifica il lasciapassare *ex art. 9* l. n. 1 del 1989 come “autorizzazione a procedere”, ha premura di sottolineare che essa si accosta «allo svilupparsi della dinamica del procedimento penale»; il che, in modo «significativamente divers[o]» rispetto a quanto succede ai sensi dell'art. 343 c.p.p. Mentre, infatti, l'istituto regolato da quest'ultima norma «presuppone, necessariamente, una notizia di reato oggettivamente e soggettivamente sussistente e formalmente delineata in ragione della pregressa iscrizione nel registro di cui all'art. 335 [c.p.p.], quella prevista dalla legge costituzionale 1/89, viceversa, si pone, eventualmente, al termine dello svolgimento di un complesso di attività volte a verificare l'effettiva sussistenza di una notizia di reato “ministeriale”». Con questo, egli ribadisce «l'assoluta peculiarità (...) della riconduzione della autorizzazione a procedere “ministeriale” nell'ambito delle “condizioni di procedibilità”». Per una visione d'insieme sull'istituto dell'autorizzazione a procedere nel settore oggetto del presente lavoro, M. Montagna, *Condizioni di procedibilità*, cit., p. 165 ss.

¹¹⁹ A. Toschi, sub art. 11 l. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 513 sostiene che «l'art. 4, comma II, della legge di attuazione ha opportunamente precisato che la Camera competente deve determinare l'estensione soggettiva del diniego di autorizzazione, indicando a quale concorrente esso “non si riferisce”. Va però sottolineato che nemmeno tale ultima previsione chiarisce se – indipendentemente dalla fisionomia ad essa attribuita nello schema processuale – le circostanze su cui verte il giudizio autorizzativo abbiano carattere oggettivo o soggettivo».

¹²⁰ E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 176 s. V. anche G. Scaccia, *Camere e Tribunale dei Ministri: primi problemi applicativi della l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 2081 ss. (spec. te p. 2086) che considera l'autorizzazione parlamentare «una condizione di procedibilità *sui generis*». Secondo l'A., in effetti, «l'intervento parlamentare, adiaforo rispetto alla condotta criminosa, non sovrappone al giudizio di illiceità della legge penale [quello] di liceità *ex Costituzione*, ma si appaga di produrre effetti meramente processuali di arresto del procedimento. Non pretende di negare l'esistenza del reato, di espungerlo dal mondo giuridico, ma si accontenta di impedire l'ulteriore corso del procedimento e la possibile applicazione di una sanzione penale a salvaguardia della funzione esecutiva».

¹²¹ A. Toschi, sub art. 8 l. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, p. 504, nt. 17.

¹²² Ora, che la forbice tra l'aspirazione all'eguaglianza di trattamento e di garanzie tra Ministri e cittadini – che avrebbe richiesto la sottoposizione dei primi, senza condizione alcuna, all'autorità giudiziaria ordinaria – e l'interposizione di un vaglio parlamentare sia ampia è palese. Ma, l'attuale impianto costituisce pur sempre un passo avanti rispetto al passato, a quando il Parlamento poteva trincerarsi dietro la non sufficienza delle prove per salvare il Ministro inquisito.

¹²³ È stato rilevato «quanto poco puntuali» siano le figure-parametro contenute nella norma: «se, infatti, gli “interessi dello

di impedire la celebrazione del processo penale nei loro confronti¹²⁴.

Proprio per questo, i primi commentatori della disciplina sottolineavano la necessità di valorizzare, nella prassi, l'esistenza di tali criteri e l'opportunità che l'intervento parlamentare, senza mai scadere in luoghi comuni generatori di equivoci, ne tenesse conto in sede di motivazione: quest'ultima dovrebbe in primo luogo identificare il bene o l'interesse costituzionale da assicurare e, dopo, valutare come la condotta posta in essere dal Ministro o dal Presidente del Consiglio abbia inteso tutelarla¹²⁵; solo in questa maniera si scongiura che l'autorizzazione a procedere generi un arbitrio.

Ponendosi da una visuale più lata, si è scritto che i criteri prefissati dal legislatore e a cui il Parlamento deve attenersi per respingere l'istanza di autorizzazione sono «canoni di valutazione che fanno riferimento a una sorta di giustificazione "politica" della condotta posta in essere dai componenti del Governo. Tant'è che vi è stato chi ha ritenuto di essere di fronte a un "condizionamento" estraneo al processo e riconducibile, piuttosto, sul piano del diritto sostanziale»; ma, «tale impostazione lascia perplessi. Invero, i parametri indicati nell'art. 9, l. Cost. n. 1 del 1989, non pare possano essere letti nel senso di prefigurare una natura sostanziale di tale prerogativa. I criteri suddetti, piuttosto, costituiscono delle linee guida alle quali il Parlamento è chiamato ad attenersi nel negare l'autorizzazione a procedere, ma non consentono all'organo parlamentare di esprimere un giudizio sulla liceità della condotta pari a quello proprio dell'autorità giudiziaria in presenza di una causa di giustificazione». In altre parole, le condizioni *ex art. 9, l. n. 1 del 1989* «non paiono configurabili quali cause scriminanti, ma rappresentino i parametri di giudizio volti a orientare la valutazione del Parlamento circa la concessione o meno dell'autorizzazione a procedere richiesta dall'autorità giudiziaria per proseguire il procedimento»¹²⁶.

Restringendo il campo, secondo la dottrina, per «interesse dello Stato costituzionalmente rilevante» si intende quello «che trova riscontro nei valori della Costituzione; la parola "Stato" forse è ultronea, ogni [bene] a tale livello appartenendo innanzi tutto alla collettività e ponendosi [esso] come ultima garanzia del sistema»¹²⁷. Sembra di poter dire che nella sfera rientrino anche gli interessi avvinti a quelli attinenti la vita dello Stato da un rapporto di condizione strumentale, nel senso che il loro pregiudizio

Stato costituzionalmente rilevanti" possono essere identificati con [quelli] che la Costituzione prende in considerazione, e cioè con [i beni] che essa oggettivamente considera fondamentali per la vita dello Stato, resta il fatto che il riportare la fattispecie delittuosa ad uno qualunque di questi valori appare attività del tutto soggettiva». Il secondo canone differisce dal primo in quanto la valutazione della preminenza, legata alla funzione, si riferisce a valori solo indirettamente o implicitamente tutelati: la cui individuazione, quindi, appare maggiormente indefinita e dai margini più vaghi, sino a «fornire la scusa per far rientrare in tale concetto tutto ciò che si vuole». V. L.A. Mazzaroli, *sub art. 9 l. 16 gennaio 1989, n. 1*, cit., p. 508.

¹²⁴ Per un tentativo di definizione del campo di applicazione delle espressioni scriminanti, v. G. Di Raimo, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 600 che per interessi dello Stato costituzionalmente rilevanti intende «non solo i valori attinenti alla vita dello Stato esplicitamente o implicitamente richiamati dalla Carta costituzionale, ma anche quelli che (...) (*ad essi*) (...) siano legati da un rapporto di condizionamento necessario», mentre alla categoria degli interessi pubblici riconduce «gli interessi generali non riferibili allo Stato, ma concernenti la collettività nel suo insieme».

¹²⁵ E. Vivaldi, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, cit., p. 4.

¹²⁶ M. Montagna, *Condizioni di procedibilità*, in G. Garuti (a cura di), *Indagini preliminari e udienza preliminare*, vol. III, (*Trattato di procedura penale diretto da G. Spangher*), Torino, Utet, 2009, p. 166 s.

¹²⁷ A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., p. 7. E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 181 dice che «Per interesse dello Stato costituzionalmente rilevante sembra doversi intendere un interesse non del solo governo, quale organo costituzionale, ma dell'intero stato, comprensivo, cioè, sia dello stato-ente e/o stato apparato, che dello stato-comunità. Tale interesse può anche non essere rinvenuto direttamente nella Costituzione (*contra*, L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 469 il quale ritiene che la prima formula legislativa si riferisce a beni o a interessi direttamente ed esplicitamente protetti nella carta costituzionale, mentre la seconda formula legislativa allude a beni tutelati indirettamente o implicitamente in Costituzione; lo stesso A., all'uopo, precisa che l'interesse costituzionalmente rilevante consiste nei beni di sicurezza interna ed esterna dello Stato, mentre, per quello che riguarda l'interesse preminente, si tratta di interessi che indirettamente sono anch'essi costituzionalmente rilevanti, ma che lo appaiono meno quali l'approvvigionamento del petrolio o di fonti di energia del nostro paese), ben potendovi essere delle ragioni attinenti al vantaggio dello Stato non rinvenibili nella [Carta fondamentale], ma egualmente degne di tutela. In ogni caso, però, tale interesse, sebbene possa non avere un suo rilievo costituzionale, deve comunque essere collegato e/o collegabile ai valori attinenti alla vita dello Stato "da un rapporto di condizionamento necessario nel senso che il loro (suo) pregiudizio si traduca inevitabilmente nel pregiudizio degli altri». Si legga pure C. Murgia, *La giustizia politica in Italia e in Francia*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 166 secondo cui tra gli interessi costituzionalmente rilevanti «rientrano indubbiamente tutte le condotte poste in essere dai ministri a tutela dell'integrità interna ed esterna dello Stato. In particolare, vi rientrano le azioni compiute in difesa della patria minacciata dall'esterno, nonché quelle necessarie per assicurare il diritto di asilo agli stranieri perseguitati nei rispettivi paesi d'origine per ragioni politiche, e quelle tendenti a salvaguardare l'incolumità di cittadini italiani all'estero».

si traduce in quello dei secondi. Si è convinti, poi, nel sostrato dei beni che hanno spessore rientrano anche quelli che trovano sostegno a livello sovranazionale e comunitario.

Il concetto di «preminente» interesse pubblico, invece, si rivolgerebbe a «valori e interessi», all'occorrenza, riconosciuti come «fondamentali e tuttavia non» sempre individuati dal disegno sovraordinato¹²⁸; in definitiva, beni che abbiano una loro intrinseca rilevanza per la loro appartenenza agli scopi fondamentali e permanenti cui si rivolge l'azione dell'Esecutivo.

In ogni caso, osserva qualcun altro, «nelle intenzioni del legislatore costituzionale quelle richiamate restano ipotesi del tutto eccezionali nelle quali, rispondendo il comportamento illegittimo dei Ministri ad una esigenza superiore ed imprevedibile, può venir meno l'ordinaria pretesa punitiva dello Stato. Nei casi descritti, vale a dire, entrano in gioco valori diversi di cui, alla fine, uno deve prevalere sull'altro in base al bilanciamento che ne verrà fatto», in ogni singola vicenda, «dalle Assemblee parlamentari»¹²⁹.

Il sindacato sull'esistenza delle condizioni di cui si discute non può essere slegato completamente «da una qualunque valutazione sul fatto contestato. I fatti (...) non nascono auto-qualificati e per stabilire se ricorrano le ipotesi di cui all'art. 9 si deve necessariamente valutare l'illiceità della condotta»¹³⁰. E si prosegue: «Tale [vaglio], tuttavia, deve essere tutto interno al percorso logico-argomentativo teso a vanificare la sussistenza delle particolari condizioni previste dalla norma e non può, invece, sovrapporsi alla lettura della magistratura, arrivando, addirittura, al punto di alterare o ribaltare [il controllo] sulla fattispecie concreta compiuta da quest'ultima. Questa soluzione interpretativa, del resto, è la sola in linea con le ragioni ispiratrici della riforma del 1989: la tendenziale equiparazione della materia in questione ai meccanismi della giustizia comune»¹³¹.

Il riconoscimento dei menzionati parametri si colloca all'interno di un sistema di garanzie costituzionali che fonda la connotazione propria dello Stato di diritto, il quale è maturato attorno alla progressiva soggezione dei suoi organi al principio di legalità e, dunque, di parità di trattamento rispetto alla giurisdizione. Ne consegue che la deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un'Istituzione, solo per lo stretto necessario, altrimenti scade in prerogativa illegittima, priva di espressa copertura costituzionale.

Come detto, l'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 prevede che la Camera competente possa, «a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione [indiscutibile], 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 giunto il tempo di siglare la natura giuridica dei contenuti della previsione: non si tratta di una disquisizione dal sapore unicamente accademico, riversando conseguenze sulla figura del complice nell'illecito dei componenti l'Esecutivo.

¹²⁸ Sempre A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., p. 7 il quale aggiunge «Il ricorrere di queste cause di giustificazione (...) vale ad escludere l'antigiuridicità del fatto; opera, dunque, nei confronti di tutti coloro che hanno concorso nel porlo in essere» (art. 5, l. n. 1 del 1989). Del resto, non se ne può negare il carattere oggettivo. A sentire E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit. p. 182 «per perseguimento di un preminente interesse pubblico sembra doversi intendere quel perseguimento di interessi, che, pur potendo non essere costituzionalmente rilevanti come nella prima fattispecie, abbiano in ogni caso una loro rilevanza, tanto da doversi ritenere preminenti e ricompresi nell'esercizio della funzione di governo. In altri termini, mentre nella prima ipotesi l'interesse dello stato-ente e/o stato-comunità perseguito dal Ministro inquisito non può non essere che costituzionalmente e permanentemente rilevante, onde poter assurgere a giustificazione del diniego di autorizzazione, nella seconda ipotesi giustificatrice l'interesse perseguito dal Ministro deve essere talmente importante, da dover essere ritenuto *preminente*: quindi, nulla esclude che anche per tale ultima ipotesi l'interesse perseguito possa essere costituzionalmente rilevante, come nella prima fattispecie, degradandosi tale rilevanza costituzionale da elemento obbligatorio e/o necessario ad elemento facoltativo e/od eventuale nel passaggio dalla prima alla seconda ipotesi giustificatrice legislativamente prevista dall'art. 9, comma III. Il che equivale a dire che, se nella prima ipotesi giustificativa l'interesse perseguito dal Ministro inquisito è talmente elevato, da dover essere costituzionalmente rilevante, essendo indispensabile (solo) che sia preminente». Mentre, ad avviso di G. Tranchina, *Autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Dig. pen.*, Torino, Utet, 1990, p. 484 la formula dei preminenti interessi pubblici nell'esercizio della funzione di governo «sembra decisamente fuor di luogo oltre che insignificante sul piano logico, dal momento che tutta l'attività di "esercizio della funzione di governo", per definizione, deve perseguire sempre "preminenti interessi pubblici"».

¹²⁹ A. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, cit., p. 160.

¹³⁰ M. Luciani, *Chi decide delle garanzie costituzionali della politica*, in *Legislazione pen.*, 2012, p. 747.

¹³¹ L. Pace, *Reati ministeriali e conflitto di attribuzione. Una inammissibilità tutt'altro che scontata*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1654.

Si moltiplicano, in proposito, le interpretazioni concentrate su due assi portanti: il carattere soggettivo oppure oggettivo delle cause che demoliscono la responsabilità del Ministro. La loro analisi costringe a tornare su argomenti già spesi.

Una parte della letteratura ha esposto il bisogno di una ricognizione dei parametri sottoposti alla delibera dell'organo politico «al di fuori della condotta così come contestata dal collegio all'inquisito», «non *ex lege*, *sed ex Costituzione*», svelandosi «la contrapposizione tra diritto costituzionale e diritto legislativo, tra *jus positum* che ha fonte nella Costituzione e quello posto dalla fonte della legge»¹³². Operando un contemperamento tra valori in conflitto¹³³, secondo tale visione, si palesa la preminenza di interessi «immediatamente o mediatamente (...) riferibili alla Costituzione»¹³⁴ rispetto a quelli presidiati dalla norma penale, tale da eliminare l'antigiuridicità del fatto, secondo il procedimento valutativo proprio delle cause di giustificazione nel diritto penale¹³⁵.

Alla luce di tali asserzioni, si è sostenuto come l'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 – che chiama il Parlamento a verificare se ricorrano precise e determinate circostanze di fatto – rappresenti «previsione apposita di due nuove cause di giustificazione», analogicamente accostabili, sotto alcuni aspetti, alla scriminante penalistica dell'adempimento di un dovere legittimo *ex art. 51 c.p.*: non sussisterebbero dubbi a che esse non possano in alcun modo ricondursi ad alcuna di quelle previste dalle norme del codice penale. Le scriminanti in parola si atteggierebbero «non come semplici parametri cui la decisione debba essere informata, ma come vere e proprie esimenti, in presenza delle quali la condotta dell'inquisito, altrimenti illecita, deve ritenersi giustificata e conforme al diritto»¹³⁶. Tant'è che le deliberazioni

¹³² L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 471 e 473 s., nt. 22 si chiede: «può essere ancora considerata antigiuridica una condotta adottata per la tutela di valori costituzionalmente significativi? Essa sarà piuttosto illegale, ma pur sempre conforme ad una fonte del diritto superiore alla legge».

¹³³ A. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, cit., p. 160 il quale asserisce che quelle previste dall'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 «restano ipotesi del tutto eccezionali, nelle quali, rispondendo il comportamento illegittimo dei Ministri ad una esigenza superiore ed imprevedibile può venir meno l'ordinaria pretesa punitiva dello Stato. Nei casi descritti, vale a dire, entrano in gioco valori diversi di cui, alla fine, uno deve prevalere sull'altro in base al bilanciamento che ne verrà fatto, di volta in volta, dalle assemblee parlamentari».

¹³⁴ Ancora L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, p. 469.

¹³⁵ V. P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, p. 241 ss. L'A., dopo aver ricordato come l'espressione usata in dottrina da L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 468, «ipotesi giustificative», per significare i parametri individuati dall'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, sia pregnante nell'esprimere la discrezionalità della valutazione parlamentare, fa notare come la stessa manifesti un significativo «aspetto di "comunanza" tra le situazioni disciplinate» da tale norma e «le "scriminanti" prese in considerazione (...) dalla normativa di diritto penale». E continua: la lettera dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 rappresenta «quella che può essere definita come la esplicitazione, ad opera del legislatore costituzionale, di un "bene" "superiore" rispetto a quello tutelato dalla norma penalistica in relazione alla cui pretesa violazione ad opera del ministro nell'esercizio delle sue funzioni, viene richiesta appunto l'autorizzazione. Superiorità che, attraverso il richiamo alla "prevalenza del vantaggio sul danno", ovvero al "bilanciamento tra beni in conflitto", viene in qualche modo posta a fondamento sostanziale, (...), delle cause di giustificazione prese in considerazione nell'ambito del diritto penale. In questa ottica, proprio la peculiare natura del "bene superiore" individuato da fonte di rango costituzionale, consente di ulteriormente evidenziare decisivi aspetti di "comunanza" tra le situazioni prese in considerazione dal comma 3 dell'art. 9 della L. Cost. 1/89 e le ordinarie cause di giustificazione, se è vero che in queste ultime, in ragione del peculiare interesse tutelato attraverso la realizzazione delle medesime, in quanto esprimenti esigenze proprie dell'intero ordinamento giuridico, viene ad essere negato il contrasto rispetto allo stesso, di un fatto altrimenti sicuramente illecito. Risultato che, *a fortiori*, non può non prodursi in relazione a interessi nei quali può dirsi ravvisabile addirittura, in un certo senso, la stessa essenza dell'ordinamento. In questa [prospettiva], infatti, giova evidenziare come gli interessi dello Stato costituzionalmente rilevanti siano stati individuati non solo nei "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 (...). (...)». Arrivando a chiudere: se è vero che esiste un'affinità tra i criteri di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 e le scriminanti e in virtù del «principio di non contraddizione», un ordinamento non può, in contemporanea, «imporre o consentire e, contestualmente negare il medesimo fatto senza», in sostanza, «"rinneghiarsi"», applicando lo stesso ragionamento all'argomento di studio, si evince che, riguardo alle "clausole di salvaguardia ministeriali", «non può certo negarsi che l'ordinamento attribuisca al ministro, addirittura quale compito "precipuo", quello di tutelare gli interessi costituzionalmente rilevanti, nonché quello di perseguire i preminenti interessi pubblici nell'esercizio della funzione di Governo».

¹³⁶ Testualmente, F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., p. 100 ss.: «Siamo dunque in presenza della previsione apposita di due nuove cause di giustificazione. Sotto questo aspetto, (...), la nuova normativa, in luogo di uniformarsi maggiormente alle regole comuni, se ne è viceversa viepiù discostata, la specialità della disciplina concernente i reati ministeriali estendendosi, dal campo processuale, anche a quello del diritto sostantivo, nell'ambito del quale le precedenti disposizioni non andavano oltre la mera previsione di una circostanza aggravante».

delle Camere ai sensi del citato art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 se, formalmente, «debbono qualificarsi come vertenti su autorizzazioni a procedere, mentre, sul piano sostanziale, hanno invece natura di decisioni sull'esistenza di cause di liceità e pertanto – ove tale esistenza affermino – equivalgono a sentenze inoppugnabili di proscioglimento nel merito perché il fatto non costituisce reato». La nuova disciplina perpetua, dunque, l'attribuzione ad organi parlamentari di funzioni ordinariamente proprie del potere giudiziario. La deroga al principio della separazione dei poteri assume, anzi, profili addirittura più penetranti, spingendosi fino al conferimento alle Camere del potere di adottare decisioni che hanno il valore sostanziale di sentenze, ossia del più tipico e più rilevante atto della giurisdizione».

Si è identificata, poi, in tali circostanze, una «causa di giustificazione *extra ordinem* valutata nella forma dell'autorizzazione», idonea ad escludere l'antigiuridicità del fatto e, tuttavia, per il profilo di interesse, passibile di estensione limitata solo ad alcuni correi, «in difetto di condizioni soggettive (e, cioè dell'intento di curare un interesse pubblico)»¹³⁷.

In ottica differente, nell'individuare nel dettato del comma 3 dell'art. 9, l. n. 1 del 1989 uno «stato di necessità politico-costituzionale», si è distinto, da una parte, il profilo formale dell'autorizzazione parlamentare, per il quale essa costituisce condizione di procedibilità; dall'altra, il suo profilo sostanziale, concernente i presupposti alla base della valutazione politica, idonei a sancire la piena liceità della condotta ministeriale, pur non intaccando la riserva di giurisdizione circa l'accertamento e la qualificazione del reato¹³⁸. Se, pertanto, si accede a considerare il carattere oggettivo della condizione, il difetto di antigiuridicità, l'estensione a tutti i concorrenti nel reato dovrebbe ritenersi necessaria. Ciò, tuttavia, contrasterebbe con il disposto dell'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989, della cui legittimità, sotto il profilo del principio di uguaglianza, conseguentemente si è dubitato¹³⁹.

Percorrendo questa strada, che i criteri di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 possano ritenersi cause di giustificazione – e, come tali, oggettive – sembra a taluni smentito dal fatto che essi siano riferibili solo

te, contemplata pure dalla legge di riforma. Vi è, in altri termini, un ampliamento della tutela, che si realizza non già mediante la predisposizione di meccanismi procedurali, bensì – diversamente che in passato – attraverso una differenziata delimitazione dell'area del penalmente illecito. Il che suscita, invero, qualche fondata perplessità: se, difatti, si ritiene che l'aver agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico meriti di scriminare le condotte che costituirebbero altrimenti reato ministeriale, non si vede perché la stessa circostanza non debba determinare analogo effetto in riferimento ad ogni altra fattispecie di reato». V. pure C. Pansini, *Incompatibilità del collegio per i reati ministeriali e udienza preliminare*, cit., p. 211, nt. 21: «La formula, adottata dal legislatore costituzionale per esemplificare i parametri valutativi alla luce dei quali va negata l'autorizzazione a procedere, sembra individuare delle vere e proprie "scriminanti", giustificative dell'operato del ministro inquisito. Invero, e a ben guardare, non può trascurarsi la differenza tra siffatta autorizzazione rispetto a quella necessaria per sottoporre a procedimento penale o ad atti di coercizione i membri del parlamento (artt. 68 Cost. e 10, l. n. 1 del 1989); quest'ultima è collegata alla condizione soggettiva di parlamentare e richiede la verifica della mancanza di un *fumus persecutionis*; «la prima, viceversa – di competenza del parlamento, senza esclusioni di sorta –, appare più specificamente connessa alla funzione svolta dal ministro». E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 176, tuttavia, è dell'avviso che le due fattispecie dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 costituiscono criteri «di giudizio e/o dei parametri valutativi affidati al Parlamento per poter paralizzare, sul piano processuale, ove lo ritenga opportuno, l'azione penale nel frattempo intrapresa nei confronti del Ministro incolpato, ma in ogni caso esse non possono mai escludere l'antigiuridicità del reato».

¹³⁷ In base all'insegnamento di A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., p. 7.

¹³⁸ A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, cit., p. 251 ss.

¹³⁹ Sempre A. Ciancio, sub art. 96 Cost., cit., p. 1879 e Id., *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, p. 268 ss. la quale afferma che «l'interesse superiore dell'ordinamento o c'è o non c'è e, nel primo caso, il suo effetto giustificativo dovrebbe estendersi a tutti coloro che hanno concorso nel reato, ciò che ben si concilia con la naturale *vis expansiva* delle esimenti al di là della consapevolezza della loro esistenza, ai sensi dell'art. 59 c.p.». Pertanto, l'A. mette in discussione la legittimità dell'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989 «anzitutto per la lesione del principio di eguaglianza, allorché consente alla Camera, in occasione dell'apprezzamento delle circostanze cui è chiamata, di operare irragionevoli discriminazioni personali. In senso contrario, P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, p. 297 che ritiene superabile il contrasto con l'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989 sulla base della presenza nell'ordinamento di esempi di scriminanti a connotazione soggettiva, come quelli forniti dagli artt. 50-54 c.p. Si vuole riprodurre, per la importanza di quanto affermato ai fini dell'argomento in analisi, in maniera pedissequa, quanto scritto dall'A.: «(...) non osta certamente a questa interpretazione la precedente ritenuta configurabilità» delle figure ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 «nel novero delle "scriminanti", non solo non essendo accettabile per il giurista positivo il tentativo di ignorare le reali dimensioni degli istituti in nome di pretese immodificabili concettualizzazioni ma, per come in precedenza rammentato, tenendo presente che l'esperienza consente di ritagliare anche in settori diversi da quello in esame figure di "scriminanti" a connotazione soggettiva». Vale a dire (cfr. p. 297, nt. 22) «che, tra le scriminanti prese in considerazione dagli artt. 50-54 cod. pen., solo il consenso dell'avente diritto non richiede in nessun caso la conoscenza della situazione giustificante, mentre tutte le altre possono correlarsi ad elementi a struttura soggettiva». Conf. R. Spagnolo, *Gli elementi soggettivi della struttura delle scriminanti*, Napoli, 1979, p. 99. Contra, G.F. Grosso, *L'errore sulle scriminanti*, Milano, 1961, p. 15 ss.

ad alcuni concorrenti nel reato sulla base di una valutazione spettante alle Camere¹⁴⁰. Segue la stessa rotta anche l'art. 4, l. n. 219 del 1989 secondo il quale l'autorizzazione della Camera, chiamata a specificare a quale dei coimputati il diniego non si riferisce (comma 2), integra «una condizione di procedibilità», in mancanza della quale il collegio dispone l'archiviazione (comma 1).

Infine, vi sono posizioni di nicchia che, discostandosi da quelle prevalenti, sottolineano come sia più appropriato definire i parametri di giudizio delle Camere come «cause politiche di non procedibilità», considerando, pertanto, «l'autorizzazione in esame una *species* autonoma, rispetto alle condizioni di procedibilità vere e proprie»¹⁴¹. Questo poiché, ci si ripete, né dalla lettera dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, né dell'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989, si ottengono elementi stringenti al fine di appurare se le circostanze su cui verte il giudizio autorizzativo abbiano connotazione oggettiva ovvero soggettiva¹⁴².

La natura controversa dei criteri in esame riconferma la peculiarità dell'autorizzazione a procedere per i Ministri introdotta dalla revisione costituzionale, difficilmente riconducibile a istituti e categorie giuridiche preesistenti¹⁴³.

Venendo ora al vero nocciolo della trattazione, occorre capire se e come si realizza l'estensione dello speciale regime ai concorrenti, ossia dell'autorizzazione a procedere o del diniego, nelle ipotesi di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989¹⁴⁴.

Rispetto a questo momento valutativo, dunque, non si comprende se la figura del concorrente nel reato debba rimanere in disparte o sia coinvolta dalla disamina parlamentare; del resto, è alquanto inverosimile, quantomeno d'immediato, credere che il singolo, che non riveste una funzione istituzionale, possa aver agito per interessi superiori. Nella stessa misura, preoccupa che un sindacato politico si in-

¹⁴⁰ L.A. Mazzaroli, sub art. 9 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 506 s., nt. 8 per cui «se è vero che nelle cause di giustificazione un fatto, che di regola è vietato, viene imposto o consentito dalla legge e, quindi, non è antigiusdittico» e se è altresì vero «che dette cause funzionano perché esistono ed esistono comunque, a prescindere dall'opinione dell'agente in proposito, non si vede come poter ricondurre a tale categoria le due ipotesi *de quibus*».

¹⁴¹ A. Toschi, sub art. 8 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 504, spec. te nt. 17. Si discostano dalle correnti principali, portando alla ribalta, tesi più originali G. Di Raimo, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. cost.*, 1988, p. 598 ss., soprattutto nt. 13. L'A. ritiene che l'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 configuri «una sorta di immunità condizionata». G. Di Raimo (*Contributo ad una riforma dell'accusa parlamentare*, cit., p. 428), in altro contesto, poi, reputa come «benché simile ad una causa di giustificazione, si tratterebbe formalmente di un semplice metro valutativo regolante l'applicazione di un istituto di natura processuale (l'uso cioè di un'autorizzazione il cui diniego è previsto come ragione di improseguibilità dell'azione penale)». Ne convengono, L.A. Mazzaroli, sub art. 9 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 506 s., nt. 8 il quale crede che le ipotesi in parola «paiono dotate di caratteristiche atte a farne dei criteri di giudizio, predisposti a che il Parlamento sia più agevolmente in grado di non fare operare, qualora lo ritenga opportuno, quella condizione di procedibilità (...) che è l'autorizzazione a procedere, con una valutazione che appare di natura prettamente politica, specialmente ove se ne consideri» la insindacabilità e G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 289 che è convinto come sia «improbabile che tale norma abbia istituito nuove figure di esimenti o di cause di giustificazione», ma, ritenendo non del tutto priva di spunti interessanti nemmeno la tesi della scriminante, chiude: «Non rimane (...) che ritenere, con Vassalli, che l'art. 9, terzo comma, in esame rappresenti una novità del nostro ordinamento giuridico, in quanto sembra avere previsto un istituto configurato come una sorta di *mixtum compositum* tra autorizzazione a procedere e causa di giustificazione». Secondo M. Montagna, *Autorizzazione a procedere e autorizzazione ad acta*, Padova, Cedam, 1999, p. 338 ss., quello di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, è un istituto anomalo che ha elementi sia dell'autorizzazione a procedere sia della causa di giustificazione.

¹⁴² A. Toschi, sub art. 11 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 513.

¹⁴³ Dopo aver analizzato il senso delle due figure previste dall'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 non stona segnalare la problematica legata frase idiomatologica «nell'esercizio della funzione di governo» che è discusso se riferisca e/o sia estensibile anche all'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o si ponga in relazione soltanto al parametro del preminente interesse pubblico [che verrebbe, in tal modo, racchiuso e limitato dall'(esclusivo) esercizio della funzione di governo]. La soluzione risiede nel valore dato ai contenitori di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989. Ebbene, poiché l'operato del singolo Ministro è manifestazione di un potere dell'Esecutivo nella sua interezza che il primo svolge in concreto ed attua, giocoforza, il componente del Governo è esonerato dalle sue responsabilità penali solo ove agisca nell'ambito di una deliberazione governativa. Pertanto, lo svolgimento del ruolo all'interno del Governo diventa implicito e presupposto anche nel caso della formula giustificatrice dell'interesse costituzionalmente rilevante che, comunque, non può configurarsi al di fuori dell'adempimento dei compiti del Governo.

¹⁴⁴ F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., p. 103 ss. dedica ampio risalto alla questione, affrontandola soprattutto con riguardo all'ipotesi in cui il concorrente nel reato ministeriale sia un componente del Parlamento. Attraverso un ragionamento composito, l'A., che chiama in causa anche l'art. 68, comma 2, Cost., ponendo la garanzia in esso prevista a raffronto con l'istituto dell'autorizzazione a procedere, chiude per la non estensibilità ai concorrenti della disciplina dettata dalla legge costituzionale per il Presidente del Consiglio e per i Ministri per non recare pregiudizio all'applicazione di principi costituzionali di non secondaria importanza.

nesti in seno ad un procedimento più ampio teso ad accertare un reato nei confronti di un soggetto comune. La terminologia impiegata dalla norma, in sé considerata, porterebbe a ricomprendere tra coloro per i quali è dovuta l'autorizzazione a procedere anche i concorrenti (parlamentari o laici); ma, il carattere testuale non può prevalere su una complessa lettura dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989.

Evitando di ritardare l'approfondimento ad altro momento, salvo tornarci sopra per cenni, sembra di poter dire, pur essendo la lettera della legge costituzionale poco chiara e non senza perplessità residue, che convenga perorare un'estensione *ope legis* dello speciale regime anche ai concorrenti non Ministri: solo riconoscendo alle cause che escludono l'autorizzazione natura di vicende soggettive capaci di eliminare l'antigiuridicità, si giustifica che, nell'ambito di un procedimento a carico di più persone, l'autorizzazione può essere concessa per talune e negata per altre.

Il Parlamento, in quanto organo politico-rappresentativo, è investito del potere di inibire l'azione giudiziaria a seguito del riscontro di interessi prioritari, quali si deducono dal Testo fondamentale ed emergono nel concreto dell'azione di Governo, che in quanto permanentemente rilevanti per la collettività, potrebbero essere tutelati persino attraverso il compimento di attività altrimenti illecite. In ogni caso, l'apprezzamento della Camera circa la ricorrenza dei presupposti giustificativi dell'azione del Ministro non si limita a sospendere l'esercizio dell'azione penale, ma ne impedisce definitivamente il promovimento, coerentemente alla natura di quei presupposti, idonei ad escludere l'antigiuridicità del fatto.

Tali assunti sembrano tener conto del problema dei laici. La ricostruzione dei requisiti legittimanti il diniego di autorizzazione in termini di condizioni di non antigiuridicità consente, difatti, di reputare estesa la necessità dell'autorizzazione medesima anche nei confronti dei correi che non siano Ministri; l'accertamento della circostanza esimente estinguerebbe l'azione nei confronti di tutti i concorrenti, poiché il dato oggettivo della sussistenza di un interesse superiore di rilievo costituzionale, quale causa di giustificazione delle condotte, sarebbe in grado di racchiudere ed assorbire tanto la posizione dei Ministri quanto quella dei complici. Il ricorso di un interesse superiore dell'ordinamento non toglie che l'illecito possa essere commesso dal componente il Governo in concorso con altri: il suo effetto giustificativo dovrebbe estendersi a tutti coloro che hanno concorso nel reato; il che, «ben si concilia con la naturale *vis expansiva* delle esimenti al di là della consapevolezza della loro esistenza» (art. 59 c.p.)¹⁴⁵.

Partendo dal tenore individuale dell'autorizzazione, si può ipotizzare che essa non si estenda, meccanicamente, agli altri concorrenti, in base all'obbligo di sindacare la posizione dei singoli concorrenti in autonomia, con la possibilità, dunque, di determinazioni diverse nei confronti di ciascuno di essi, sempreché i presupposti per il diniego si ritengano sussistenti soltanto nei confronti di alcuni e non di altri. Muovendo, viceversa, dall'indole superindividuale delle scriminanti, si potrebbe sostenere la automatica dilatazione del diniego di autorizzazione a tutti i compartecipi: tranne siano ravvisabili reati diversi, ovvero ritenere la indispensabilità della votazione separata qualunque sia la natura delle scriminanti. Il testo definitivo dell'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989 che preme la riflessione non è risolutivo; d'altro canto, molte sono le difficoltà nella ricerca di una soluzione giuridicamente corretta. Anche per l'allargamento dello speciale regime ai coindagati nel reato ministeriale residua un margine di dubbio poiché si potrebbe replicare, come anticipato, che non si addica ai laici la tutela di un interesse costituzionale o di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo. Tuttavia, i requisiti che impediscono l'esercizio dell'azione penale, allorché la condotta sia tenuta anche dal Ministro nell'esercizio delle funzioni, rivestono una veste spiccatamente oggettiva; di tal che, pretendere l'esclusione dei coimputati dalla garanzia equivale a trattare questi ultimi in modo arbitrariamente difforme, a vantaggio del ruolo ministeriale inteso come privilegio contro il potere giudiziario.

Non sfugge, comunque, che il testo normativo (ci si riferisce alla disciplina di rango costituzionale), è assai avaro nella prospettiva di una volontà del legislatore di aprire a soggetti diversi dai Ministri la domanda di autorizzazione a procedere e la conseguente deliberazione. L'art. 96 Cost., come novellato dalla l. n. 1 del 1989, si riferisce esplicitamente al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Ministri, anche se

¹⁴⁵ A. Ciancio, sub art. 96 Cost., cit., p. 1879 nel continuare: «La conclusione, se condivisa, suscita perplessità sulla coerenza complessiva della riforma, in particolare nel punto in cui l'art. 4, 2° co., l. 219/1989 richiede che in caso di concorso di più persone nel reato, l'Assemblea indichi a quali dei concorrenti non si applichi il diniego di autorizzazione, con ciò ponendo il problema della legittimità di tale previsione – oltre che per quanto è possibile dedurre dal contrasto in cui versa rispetto alla legge di revisione dell'art. 96, sotto il profilo del sistema delle esimenti ivi previsto – anzitutto per la lesione del principio di uguaglianza, allorché consente alla Camera, in occasione dell'apprezzamento delle circostanze cui è chiamata, di operare irragionevoli discriminazioni personali». *Contra*, P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 299.

cessati dalla carica, quali soggetti nei cui confronti l'autorizzazione parlamentare viene a realizzare il presupposto per la sottoposizione alla giurisdizione ordinaria. In questa medesima ottica, il contenuto degli artt. 5 e 8, l. n. 1 del 1989 non sembrano determinanti per giungere alle riferite conclusioni.

Naturalmente è fuor di dubbio che, se nei confronti del Ministro, l'autorizzazione a procedere venga concessa e, dunque, il processo penale avrà il suo corso, in quanto non si è riscontrata l'esistenza delle scriminanti di cui all'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, non possano essere sottratti alla giustizia i suoi concorrenti, per aver agito in virtù di un interesse pubblico di una funzione di Governo che in realtà non esercitano¹⁴⁶.

Tornando indietro agli aspetti strettamente procedurali e portando a termine il discorso, nel caso di disconoscimento dell'autorizzazione a procedere, l'Assemblea della Camera competente ne fornisce comunicazione al collegio distrettuale il quale dispone l'archiviazione degli atti del procedimento¹⁴⁷ nei confronti di coloro ai quali l'atto si rivolge (art. 4, comma 1, l. n. 219 del 1989). Il provvedimento di archiviazione è irrevocabile; al contrario, quello generato dalla mancanza di una condizione per procedere non impedisce che l'azione penale per il medesimo fatto e la stessa persona sia proposta ove si presenti la condizione di procedibilità all'origine mancante ovvero qualora sia venuta meno la condizione personale che rendeva necessaria l'autorizzazione (art. 345, comma 1, c.p.p.). Quando il procedimento ha ad oggetto l'accertamento di un crimine commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'Assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il mancato beneplacito per essere assenti i presupposti sopra elencati (art. 4, l. n. 219 del 1989)¹⁴⁸.

Se l'autorizzazione viene concessa, gli atti vengono rimessi al collegio di cui all'art. 7, l. n. 1 del 1989 che ha svolto la preistruttoria perché continui il procedimento (art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989)¹⁴⁹. Par-

¹⁴⁶ Per F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., p. 104 «L'orientamento favorevole alla applicazione anche nei confronti dei concorrenti delle norme che contemplano l'autorizzazione al procedimento si fonda, oltre che sugli incerti riferimenti testuali ai quali s'è accennato, su esigenze di parità di trattamento connesse alla descritta natura sostanziale di pronunce sull'esistenza di cause di liceità che è propria delle deliberazioni delle Camere. [Necessità] che (...) avrebbero potuto indurre il legislatore costituzionale a qualificare i c.d. parametri della deliberazione parlamentare come circostanze esimenti riferite, in via generale, a tutte le fattispecie di reato; ma che non possono essere tuttavia invocate in cospetto di una diversa scelta legislativa, caratterizzata dalla configurazione della autorizzazione al procedimento come prerogativa, ossia come istituto per definizione dotato di contenuto derogatorio. Non sembra pertanto possibile né applicare in via analogica, né interpretare estensivamente le relative norme, atteso che il fine della disciplina [eccezionale] è soltanto quello di tutelare l'esercizio della funzione di Governo in virtù del suo rilievo costituzionale»; pertanto, deve reputarsi non applicabile nei confronti dei coindagati la disciplina relativa all'autorizzazione al procedimento.

¹⁴⁷ Conviene sull'inquadramento definitorio, M. Montagna, *Condizioni di procedibilità*, cit., p. 167 in quanto la presenza del lasciapassare è indispensabile per poter mettere in piedi l'azione penale e continuare il procedimento. «Del resto», dice l'A., «anche il legislatore ordinario, nel dare attuazione alla riforma dell'art. 96 Cost., si è mosso in tal senso: gli artt. 2, 1° comma e 4, 1° comma, l. n. 219 del 1989, nello stabilire le ipotesi di archiviazione alle quali il Tribunale dei ministri può pervenire all'esito della prima fase di investigazioni, nonché a fronte della mancata concessione del nulla osta richiesto al Parlamento, trattano dell'autorizzazione da quest'ultimo proveniente definendola in modo esplicito come "condizione di procedibilità"».

¹⁴⁸ In ordine alle ripercussioni sul coimputato di una simile evenienza v., *infra*, § "Il "concorrente" nel reato ministeriale. Rimane ancora molto da dire ...".

¹⁴⁹ «Quando gli atti siano stati rimessi ai sensi del comma 4 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, al collegio *ivi* indicato, il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione» (art. 3, comma 1, l. n. 219 del 1989). Nella situazione, il collegio «provvede senza ritardo a trasmettere gli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale di cui all'art. 11» della l. n. 1 del 1989 (art. 3, comma 2, l. n. 219 del 1989). Del collegio, onde assicurare la separazione tra funzioni investigative e giudicanti, coerentemente con quanto disposto dall'art. 34, comma 3, c.p.p., non possono far parte i magistrati che hanno svolto le indagini preliminari. La Consulta (C. cost., sent. 24 aprile 2002, n. 134, in *www.corteco.stituzionale.it*) ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, l. n. 219 del 1989 in riferimento agli artt. 3, 27, comma 2, e 111 Cost.: la pronuncia, facendo salva la norma, ne dà un'interpretazione compatibile con l'art. 111 Cost. e con la normativa processual-penalistica vigente; infatti, ha riconosciuto, da un versante, la competenza del pubblico ministero di procedere all'istruttoria, successivamente all'autorizzazione parlamentare, da altro, invece, la spettanza al collegio identificato secondo l'art. 11, comma 1, l. n. 1 del 1989 dell'esercizio delle funzioni giudicanti. In tal modo, il Giudice delle leggi ha eliminato la perdurante specialità del rito nella fase successiva alla concessione dell'autorizzazione, sancendo l'applicabilità delle ordinarie regole di procedura. Della decisione si tornerà a parlare oltre (§ "(Segue:) gli ulteriori snodi accertativi"), per ora e sul profilo in disamina, valga che lo snodo su cui insiste la decisione n. 134 del 2002 è concludente; è il motivo per il quale si vuole riportare la ricapitolazione edita sul *"Taccuino della giurisprudenza costituzionale (aprile-giugno 2002). Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 853: «Il Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'art. 96 Cost. solleva questione di legittimità costituzionale della l. n. 219 del 1989. Il Collegio interpreta la legge nel senso che, una volta concessa dall'Assemblea l'autorizzazione a procedere, il procedimento continui dinanzi al detto collegio anziché dinanzi agli organi giudiziari ordinari,

rebbe che il tribunale dei Ministri funga da *trait d'union* tra le Camere e l'autorità giudiziaria, ma su questo vi è molto da ragionare ancora.

(SEGUE) GLI ULTERIORI SNODI ACCERTATIVI

Anche le *guide-lines* procedurali restanti si stagliano lungo la parete della normativa risalente al 1989.

Il soggetto di partenza è il pubblico ministero. L'art. 6, l. n. 1 del 1989, in effetti, sancisce, *ex professo*, che «I rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione sono presentati o inviati al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio». Il normale criterio della competenza per territorio si combina, dunque, nella fattispecie, con uno di tipo qualitativo¹⁵⁰.

per cui lo stesso organo giudiziario si troverebbe a svolgere sia la funzione di organo delle indagini preliminari sia quella di giudice della udienza preliminare. Questo orientamento interpretativo viene disatteso dalla Corte in virtù di una lettura sistematica dell'ordinamento. La Corte sottolinea infatti come non solo la legislazione ordinaria si sia ispirata ad un modello processuale di tipo accusatorio in cui si separano le funzioni decisorie da quelle di indagine, ma anche la legislazione costituzionale e la giurisprudenza costituzionale si sono orientate verso un rafforzamento della posizione di terzietà del giudice. La Corte richiama, in questa prospettiva, la propria giurisprudenza in cui si afferma che la separazione funzionale è «coessenziale alla struttura stessa del processo penale, secondo i principi di parità fra accusa e difesa e di "terzietà" del giudice rispetto all'una e all'altra (...)». Sulla base di questo "quadro ordinamentale", la Corte ritiene di dover interpretare il combinato disposto della legge costituzionale n. 1 del 1989 e della legge ordinaria di attuazione n. 219 del 1989 nel senso, compatibile con l'ordinamento costituzionale, che gli atti del procedimento siano trasmessi dal collegio al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale affinché il procedimento continui secondo le forme ordinarie». Intessuta alla sentenza appena rammentata è la successiva C. cost., ord. 22 luglio 2011, n. 241 nel sunto di G. Mobilio, *Decisioni della Corte costituzionale (da n. 233/2011 a 244/2010) – Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)*, 2011, p. 9 s. Nell'occasione, con ricorso depositato il 17 maggio 2011, la Camera dei deputati sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano, a seguito della richiesta di giudizio immediato del 9 febbraio 2011, e del g.i.p. in forze di quest'ultimo, a seguito del decreto di rito alternativo del 15 febbraio 2011, disposti nei confronti dell'allora Presidente del Consiglio. Il ricorrente lamentava come il procuratore non potesse formulare domanda di procedimento alternativo relativamente al reato contestato omettendo di trasmettere gli atti al collegio ministeriale ai sensi dell'art. 6 l. n. 1 del 1989, affinché detto organo potesse valutare la natura dell'illecito in discussione, e, precludendo, dunque, al ramo del Parlamento l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. e alla l. cost. n. 1 del 1989 (e, ad ogni buon conto, senza dare all'organo parlamentare comunicazione circa le determinazioni adottate). Per le stesse ragioni, non sarebbe spettato al g.i.p. proseguire in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, né affermare, in riferimento al crimine addebitato, il carattere non ministeriale di esso – avallando il comportamento della Procura – mancando di rilevare la necessaria trasmissione degli atti al tribunale dei Ministri con gli atti opportuni. Agendo in questa maniera, le menzionate autorità giudiziarie avrebbero violato l'obbligo di leale collaborazione a seguito della mancata considerazione della delibera parlamentare di restituzione degli atti a tali autorità contenente la sollecitazione ad attivare il procedimento stabilito dalla l. n. 1 del 1989. Viene, quindi, richiesto alla Corte di annullare le attività poste in essere e gli atti adottati da parte delle stesse. La Consulta, dichiarata, *de plano*, la ammissibilità del conflitto, ravvisa la sussistenza dei requisiti soggettivi e, specificamente, la legittimazione della Camera a sollevare conflitto per difendere le attribuzioni che le spettano *ex art. 96 Cost.* e la legittimazione a resistere del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano poiché direttamente investito delle funzioni di cui all'art. 112 Cost. e, pertanto, gravato dall'obbligo di esercitare l'azione penale e di svolgere le attività di indagine a questa finalizzate, e del giudice per le indagini preliminari dello stesso tribunale in quanto organo competente a dichiarare, definitivamente, nel procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene, in ragione dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita. La Corte, inoltre, reputa sussistenti i requisiti oggettivi, in quanto il ricorso è indirizzato a garanzia di attribuzioni costituzionali, desumibili, secondo la prospettazione della Camera dei deputati, dall'art. 96 Cost. e dalla l. n. 1 del 1989. La decisione in parola supera il precedente orientamento formatosi intorno alla problematica (cfr. C. cost., 25 maggio 1990, n. 265) per cui «Posto che, secondo l'interpretazione (senz'altro da condividere) della Corte di Cassazione, il quarto comma dell'art. 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, va inteso nel senso che, una volta concessa l'autorizzazione, spetta allo stesso collegio speciale previsto dal successivo art. 7 (il quale ha già compiuto le indagini preliminari che hanno, poi, dato luogo al procedimento svoltosi dinanzi all'Assemblea della camera competente per la concessione o meno dell'autorizzazione a procedere), continuare il procedimento secondo le norme vigenti, ne consegue che, in aderenza al detto disposto, il secondo comma dell'art. 3 della legge 5 giugno 1989, n. 219, il quale statuisce che, in caso di concessione dell'autorizzazione a procedere, "il collegio provvede, senza ritardo, a trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica", deve essere inteso nel senso che tale trasmissione degli atti dal collegio al pubblico ministero avviene non perché questi provveda "allo svolgimento di tutta l'attività" conseguente alla concessa autorizzazione", ma perché questi provveda "allo svolgimento di tutta l'attività conseguente alla concessa autorizzazione", ma perché partecipi all'attività spettante al collegio esercitando i suoi poteri». Per un'analisi di largo raggio sulla esegesi della dicitura «perché continui il procedimento secondo le norme vigenti» e le altre problematiche attinenti il collegio ministeriale, P.P. Rivello, *Una pronuncia della Cassazione che lascia aperti molti interrogativi sull'incompatibilità dei componenti del tribunale dei ministri*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2000, p. 386 ss. e il nostro § "(Segue) gli ulteriori snodi accertativi".

¹⁵⁰ Tenendo ben a mente che la normativa non garantisce approdi sicuri, partono dal disposto dell'art. 6 l. n. 1 del 1989 per poi spaziare al tema del principio di leale collaborazione tra procuratore della Repubblica (che dovrebbe evitare di investire il

Spicca, in particolare, il secondo comma della previsione che, in deroga ad una delle pietre miliari che connotano la fase preliminare del processo penale ordinario, ha bandito ogni potere e facoltà del p.m.. Esso stabilisce che «Il procuratore della Repubblica¹⁵¹, omessa ogni indagine¹⁵², entro il termine di quindici giorni¹⁵³, (*ergo*: senza ritardo), «trasmette¹⁵⁴ con le sue richieste¹⁵⁵ gli atti relativi al collegio di cui al successivo articolo 7, dandone immediata comunicazione ai soggetti interessati perché questi possano presentare memorie al [tribunale dei Ministri] o chiedere di essere ascoltati»¹⁵⁶ (perché possano tempestivamente attivare eventuali iniziative difensive).

Le limitazioni eccentriche rispetto ai consueti poteri investigativi stabilite nei confronti del procuratore della Repubblica, non adombrano, però, l'opinione, desumibile dal sintagma «con le sue richieste», contenuto nell'art. 6, l. n. 1 del 1989, secondo il quale costui è chiamato ad inquadrare – quantomeno sotto il profilo del dubbio – le condotte tratteggiate nella notizia di reato, identificandole e teorizzando la fattispecie normativa corrispondente come reato ministeriale¹⁵⁷; ruolo classificatorio che, peraltro, rap-

tribunale dei Ministri solo nel caso in cui la non ministerialità sia manifesta), collegio distrettuale e Camere (rispetto alle quali quest'ultimo «funge da indispensabile cinghia di trasmissione»), sino a giungere a delucidare circa la possibilità per il Parlamento di sollevare conflitto di attribuzione alla stregua di C. cost. n. 241 del 2009, G. Arconzo e L. Platania, *Chi ha la parola in ordine alla «ministerialità» di un reato: la posizione della Cassazione penale sul «Caso Mastella»*, in *Quad. cost.*, 2011, p. 651 ss.

¹⁵¹ ... che svolge una specifica funzione anche per ciò che attiene alle valutazioni spettanti al collegio circa la fondatezza della *notitia criminis*; egli dovrà essere sentito, come si vedrà, sia nel caso in cui il tribunale ministeriale decida di chiedere l'archiviazione sia che intenda domandare l'autorizzazione al Parlamento.

¹⁵² L'inciso «omessa ogni indagine» sembrerebbe da intendersi (v. A. Pace, *La Camera dei deputati può, attualmente, sollevare un conflitto tra poteri contro il P.M. e il Tribunale di Milano per il c.d. «caso Ruby»?*, Audizione informale dinanzi alla giunta per le Autorizzazioni della Camera dei Deputati nella riunione del 22 marzo 2011, disponibile all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 4) come impossibilità di compiere investigazioni sui fatti, dal momento che è il collegio il titolare dei poteri d'inchiesta (artt. 8, comma 1, l. n. 1 del 1989 e 1, commi 2 e 5, l. n. 219 del 1989) e non, invece, il procuratore cui risultano, tuttavia, attribuite funzioni «classificatorie», «sollecitatorie» (P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 159) e «di impulso» del procedimento (A. Toschi, sub art. 6 l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, p. 493). La violazione del divieto, per il pubblico ministero, di omettere ogni indagine prima dell'invio delle proprie richieste e dei relativi atti al collegio «non comporta [il mancato impiego], ai sensi dell'art. 191 c.p.p., in sede cautelare, degli elementi acquisiti». In ragione della esplicita «deroga al principio dell'inutilizzabilità delle prove illegittimamente acquisite prevista dall'art. 26 c.p.p. per il caso in cui tale illegittimità derivi dall'inosservanza delle norme sulla competenza per materia (assimilabile a quella per funzione) e le prove siano ripetibili ed utilizzabili soltanto nella fase precedente il giudizio» (cfr. Cass., sez. un., 20 luglio 1994, cit.). *Contra*, C. Pansini, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1053 (: omessa qualsiasi attività investigativa, «pena l'inutilizzabilità in giudizio degli atti eventualmente assunti»). Poiché si tratta di attività esplicate «in violazione di un divieto stabilito dalla legge dovrebbe applicarsi la sanzione di cui all'art. 191 c.p.p.»; Ead., *Incompatibilità del collegio per i reati ministeriali e udienza preliminare*, in *Indice pen.*, 2000, p. 209, e nt. 12.

¹⁵³ Le incertezze in ordine ai reati ministeriali sono tante per cui possono rivelarsi tali a seguito di una qualificazione avvenuta nel corso di un'indagine preliminare comune: in questo caso, evidentemente il termine di quindici giorni decorre dal giorno in cui essa è compiuta: R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 158.

¹⁵⁴ Sembra di poter sostenere che l'obbligo di trasmissione al collegio degli atti relativi ai reati di cui all'art. 96 Cost., da parte del procuratore della Repubblica, sussiste a condizione che sia ravvisata l'ipotizzabilità di un reato ministeriale.

¹⁵⁵ Nel contesto, il procuratore della Repubblica raccoglie le notizie di reato e i primi elementi, presta consulenza al collegio. Egli non esercita l'azione penale – che ha inizio soltanto dopo l'autorizzazione parlamentare –, non avanza proposte al collegio (e, in questo senso, sarebbe stato più corretto parlare, anziché di «richieste», di «osservazioni»), ma viene da questo sentito dopo lo svolgimento delle indagini preliminari.

¹⁵⁶ V. A. Toschi, sub art. 6 l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 493. L'A. ravvisa un'analogia tra la comunicazione agli interessati, da parte del procuratore, e l'informazione di cui all'art. 369 c.p.p., da tenere comunque distinta dalla contestazione dell'accusa che è incombente che si colloca dopo la formulazione dell'imputazione, esperite le investigazioni. L'atto, invero, se orientato ad «assicurare agli interessati una tempestiva tutela conoscitiva», dovrà ricomprendere «la sommaria enunciazione del fatto e la «indicazione delle norme di legge che si assumono violate». In questo modo, «al magistrato spetterà, dunque, il compito di identificare e di formulare la fattispecie normativa corrispondente [all'accadimento] delineato nella *notitia criminis*». Analogamente, R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., p. 161: «il procuratore distrettuale deve almeno indicare in relazione a quale titolo di reato ciò è avvenuto, e sarebbe altresì auspicabile che egli fornisse contestualmente un essenziale riassunto del fatto descritto nella notizia di reato». Anche per E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 153, nt. 412 «Se si aderisce alla tesi che tale comunicazione è equiparabile all'ordinaria informazione di garanzia (art. 369), occorre che il p.m. indichi non solo il titolo del reato, ma anche una sommaria esposizione dei fatti contestati».

¹⁵⁷ Sul punto, D. Cenci, *Profili problematici dell'attività del Pubblico ministero nei procedimenti d'accusa*, in *Giur. it.*, 1997, pt. IV, p. 13 ss. Non ne sembra convinto P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 43: «(...) come la non praticabilità di una soluzione che assegna al pubblico ministero di stabilire *ab initio* quando le fattispecie di reato poste in essere possano dirsi finalizzate al perseguimento di un «interesse costituzionalmente rilevante», ovvero al «perseguimento di un preminente interesse

presenta l'indefettibile presupposto affinché, in capo al tribunale dei Ministri, si radichi la cognizione delle medesime¹⁵⁸. La qual cosa, parrebbe far affiorare un ruolo sostanziale del procuratore della Repubblica¹⁵⁹. Di contro, come è stato lecitamente sottolineato, il termine per mandare la documentazione, quindici giorni, apparirebbe addirittura eccessivo¹⁶⁰.

Di certo, il magistrato non agisce in prima linea avendo perso il ruolo, tipico del procedimento ordinario, di monopolista nella configurazione dell'accusa e nell'esercizio dell'azione penale, al punto che di lui si potrebbe parlare come di richiedente la formulazione della stessa, ovvero, addirittura, di semplice denunziante; in dottrina, non a caso, si è accomunata la sua posizione a quella di un mero «passacarte»¹⁶¹. Che sia troppo riduttivo il ruolo di figurante del procuratore della Repubblica si deve anche al fatto che questi, pur privato di molte delle sue ordinarie prerogative, provvede alla selezione delle notizie di reato, con l'eliminazione delle cd. pseudo-notizie o notizie pseudo reati (facoltà detta, in modo non corretto, di cestinazione).

La formula dell'art. 6, l. n. 1 del 1989, seppur scarna, poi, pare echeggiare che, laddove sorga un contrasto perché il collegio ricusa la propria competenza, ritenendo l'illecito non ministeriale, si dovrebbe riconoscere prevalenza alla scelta dello stesso su quella del pubblico ministero, dato il ruolo che il primo svolge nell'intervallo preliminare.

Sembra di poter affermare, allora, che il procedimento assuma tinte diverse a seconda che la condotta venga descritta nella notizia di reato in termini ministeriali inequivoci – l'investitura del collegio è immediata e non determinerà ulteriori accertamenti, da parte dell'autorità giudiziaria, nelle forme ordinarie – oppure sia rilevabile, a colpo d'occhio, la sua estraneità all'area funzionale propria dei componenti del Governo (il procedimento va avanti secondo le comuni regole processuali, senza, quindi, la necessità di impegnare l'organo speciale ex art. 7, l. n. 1 del 1989). Sino a quando non risulti possibile cogliere i profili di ministerialità del fatto, non possono ritenersi maturi i requisiti che determinano la cedevolezza delle norme processual-penalistiche di *genus* rispetto alla disciplina speciale. Solo quando la peculiare connotazione del reato appaia accertata (dovendo alla stessa essere rivolte prioritariamente le attenzioni degli organi inquirenti) sarà inibita sia al magistrato competente che al procuratore della Repubblica presso il capoluogo del distretto ogni ulteriore attività, mentre quest'ultimo dovrà assumere la mansione di cerniera di collegamento con il tribunale dei Ministri. Per questa strada, si valorizza la

pubblico nell'esercizio della funzione di Governo', appaia confermata dalla considerazione per la quale, intuitivamente, tale eventuale finalizzazione, ben difficilmente potrà comunque risultare *ictu oculi*, in riferimento alla mera notizia di reato, richiedendo accertamenti, invece inesorabilmente inibitivi per legge».

¹⁵⁸ Relativamente a questo frangente, si inserisce il corposo lavoro – che, peraltro, tocca molteplici aspetti della tematica dei reati ministeriali – di C. Lara, *Il giorno del gran rifiuto: l'ex ministro della giustizia al banco della magistratura partenopea*, in *Giur. di Merito*, 2011, p. 3153 ss.

¹⁵⁹ V., oltre ai contenuti della precedente nota, E. Albanesi, *La «propria» ed «autonoma valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati* (sent. Corte cost. n. 241/2009), cit., p. 469 ss.

¹⁶⁰ A. Cariola, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, cit., p. 48.

¹⁶¹ F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., p. 100 («È dunque giocoforza ritenere che, se pure consegue ad una procedura [singolare], l'archiviazione disposta dal collegio conserva nondimeno il carattere di decisione negativa in ordine all'esercizio dell'azione penale, non soggetta a gravame perché non suscettibile di passare in giudicato e fondata unicamente sulla valutazione della manifesta infondatezza della notizia di reato. Tale decisione venendo assunta in seguito allo svolgimento di indagini da parte del collegio, e non su richiesta del pubblico ministero, ma solo dopo aver sentito quest'organo, al collegio medesimo risulta conseguentemente attribuita la piena ed esclusiva titolarità dell'azione penale: il che implica, palesemente, una deroga al fondamentale canone *ne procedat iudex ex officio* ed una riduzione del pubblico ministero al ruolo – abbastanza incongruo – di organo consultivo, se non quello – completamente inutile – di semplice passacarte»); L.A. Mazzaroli, sub art. 9 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 505. Tuttavia, contrariamente a quanto traspare dalla norma, il ruolo ricoperto dal procuratore della Repubblica non è meramente esecutivo. Le richieste che egli deve trasmettere al collegio, unitamente agli atti relativi alla notizia di reato, parrebbero implicare, quantomeno, che gli sia riconosciuto il «potere-dovere di formulare un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie» (A. Toschi, sub art. 6 l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 492), diretto ad una preliminare valutazione sulla ministerialità del reato (A. Ciancio, sub art. 96 Cost., cit., p. 1873; P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 143 ss. (sembrerebbe in antitesi con quanto dichiarato in precedenza, p. 43); G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali*, cit., p. 4185, nt. 33). Ad orientarvi, altresì, la funzione consultiva che è chiamato a svolgere in ordine all'archiviazione, nonché la facoltà concessagli di richiedere ulteriori investigazioni al collegio (cfr. art. 8, l. n. 1 del 1989). Tant'è che M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, cit., p. 17, come altri interpreti, dichiara che «è possibile definire il Procuratore quale “elemento di raccordo tra “il motore giudiziario” ed “il freno politico” del procedimento».

figura del pubblico ministero nella ponderazione dell'elemento intenzionale dell'illecito, in vista dell'esercizio dell'azione penale.

L'organo al quale si riferisce il dettato dell'art. 6, l. n. 1 del 1989, il collegio istruttorio per i reati ministeriali, titolare di una sorta di garanzia giurisdizionale rafforzata, è, per asserzione dell'art. 7, l. n. 1 del 1989, istituito presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio¹⁶²; esso – che abbina un duplice compito, quello di svolgere l'inchiesta in riferimento alla notizia di reato trasmessa dal procuratore della Repubblica¹⁶³ e quello di giudice per le indagini preliminari – è composto di tre membri effettivi e tre supplenti, estratti a sorte¹⁶⁴ tra tutti i magistrati in servizio nei tribunali del distretto «che abbiano da almeno cinque anni la qualifica di magistrato di tribunale o abbiano qualifica superiore»¹⁶⁵. A presiedere il tribunale dei Ministri è il «magistrato con funzioni più elevate, o, in caso di parità [delle medesime], da quello più anziano d'età». Viene rinnovato ogni due anni ed è subito «integrato», seguendo le modalità appena delineate, «in caso di cessazione o di impedimento grave di uno o più dei suoi componenti». Una volta scaduto il biennio, le sue funzioni (nella composizione con cui ha avviato le investigazioni) sono prorogate quanto ai «procedimenti non definiti»¹⁶⁶.

Le funzioni del tribunale dei Ministri¹⁶⁷ che, nella sistematica della legge costituzionale del 1989, costituisce l'autentico *dominus* della fase preliminare, si collocano (o, almeno, si dovrebbero collocare) nello stadio che precede il frammento di stampo politico e la potenziale celebrazione del processo ordinario; sono di maggiore spessore rispetto ai compiti del procuratore della Repubblica, oltre che enorme-

¹⁶² Merita di essere citata, per la sua singolarità, la sentenza con la quale, in passato, la Suprema corte ha previsto un'ipotesi di «particolare» conflitto di competenza, quello tra il g.i.p. e il collegio per i reati ministeriali che può svolgere sia atti tipici del pubblico ministero, sia adempimenti propri del giudice delle indagini preliminari (è illustrata da G.M. Baccari, *Conflitti di giurisdizione e competenza*, in *Il Penalista*, 12 agosto 2016, p. 3).

¹⁶³ Le indagini preliminari sono preparatorie e strumentali rispetto alla valutazione della Camera di competenza ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989; inoltre, schiudono all'esercizio della funzione difensiva. Non ultimo, nella relativa fase il collegio agirebbe «(...) per la rimozione dell'impedimento giuridico all'instaurazione del procedimento penale ordinario»: A.A. Sammarco, *La richiesta di archiviazione*, Milano, Giuffrè, 1993, p. 170.

¹⁶⁴ A. Ferraro, *Spunti per una riflessione su taluni aspetti problematici della nuova regolamentazione dei procedimenti d'accusa*, in *Cass. pen.*, 1989, p. 1441, partendo dalla consapevolezza che il presidente della corte d'appello esercita poteri di controllo e organizzazione degli uffici del distretto, ricava, per interpretazione, che «è compito del presidente della corte d'appello procedere alle operazioni di sorteggio», attività, queste, che «non essendo finalizzate alla formazione di un organo [incorniciabile] nella giurisdizione ordinaria, parrebbero assimilabili agli incombeni di tipo, per così dire, "amministrativo" attribuiti al presidente della corte, tal che il loro svolgimento non sembra necessitare di formalità particolari o della partecipazione dell'ufficio del pubblico ministero». Dopodiché, al cospetto del quesito attinente l'inseribilità o meno, nel bacino di quelli da estrarre a sorte, dei magistrati appartenenti al tribunale per i minorenni e di sorveglianza (e agli uffici di), è dell'avviso che «i magistrati da sorteggiare siano solo quelli in servizio presso i tribunali "ordinari"». *Contra*, su tale ultimo aspetto, L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri. Art. 96 Cost.*, cit., p. 449.

¹⁶⁵ Sono da ritenersi esclusi dal sorteggio i magistrati delle Procure. Disserta sulle problematiche attinenti la formazione del collegio, A. Toschi, sub art. 7, l. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 494 ss. che si occupa anche del problema degli effetti di una possibile irregolarità della procedura concernente l'estrazione e la nomina. Informa L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri. Art. 96 Cost.*, cit., p. 449, nt. 9 che la Cassazione ha negato che essa comprometta l'assegnazione, al collegio, del potere giurisdizionale.

¹⁶⁶ Il Supremo collegio nel 1997 ha chiarito che, con la l. n. 1 del 1989, istitutiva del collegio per i reati ministeriali, «si è inteso costituire un organo di indagine di natura giurisdizionale, a garanzia di quella imparzialità e terzietà richieste dalla delicatezza della materia penale da trattare. E tanto risulta da un lato dalla limitazione dei poteri del pubblico ministero ai momenti di iniziativa e di partecipazione al procedimento e, dall'altro, dall'attribuzione al [c]ollegio dei poteri relativi alla fase delle indagini preliminari, nonché dal potere propositivo e decisionale riguardo all'archiviazione, alla trasmissione della richiesta al Presidente della Camera competente, all'esatta qualificazione giuridica del fatto. Ciò riconduce il [c]ollegio in esame, per ruolo, natura e caratterizzazione dei poteri, alla figura del giudice per le indagini preliminari, od a quella del giudice istruttore prima dell'entrata in vigore del nuovo codice di rito, pur in quell'assetto organizzativo di tipo collegiale, voluto per rafforzare il grado di imparzialità e terzietà. Ne consegue che al suddetto [c]ollegio, quale organo giurisdizionale, va riconosciuto il potere di proporre conflitto di competenza, ai sensi degli artt. 28 ss.» c.p.p. Conf. Cass., sez. VI, 21 gennaio 1997, n. 207, in *Arch. n. proc. pen.*, 1997, 155 (: «Al collegio per i reati ministeriali previsto dall'art. 7 [l. n. 1 del 1989] va incondizionatamente riconosciuta natura di organo giurisdizionale, indipendentemente dalle funzioni in concreto svolte. Conseguentemente, esso è legittimato a denunciare situazioni di conflitto con altri organi giurisdizionali»).

¹⁶⁷ Invero, la configurazione di un organo assimilabile per incombenze al vecchio giudice istruttore è disarmonica rispetto all'odierno assetto processuale caratterizzato, sebbene tra luci ed ombre, dalla divisione di ruoli e funzioni tra p.m. ed organo giurisdizionale. Questo, soprattutto, ove si dia, come parrebbe essere avvenuto, al collegio, la competenza a proseguire il procedimento anche dopo la concessione del nulla osta parlamentare. Ma, come si vedrà, vi è incertezza su questo aspetto.

mente appesantite: dovrà, in primo luogo, appurare il ricorso «di un *fumus* di fondatezza della notizia di reato»; dunque, parrebbe rappresentare lo schermo primigenio della *notitia criminis* allo scopo di vagliare se sussistano o meno elementi idonei a dare avvio alla successiva fase parlamentare ed escludere il discutibile o persecutorio instaurarsi di un procedimento penale nei confronti di un Ministro¹⁶⁸.

La giurisprudenza, però, ha chiarito che, in questo contesto, il collegio non svolge attività istruttoria, ma solo indagini preliminari, sulla scorta di «una deliberazione sommaria non implicante alcuna definitività in ordine al giudizio formulato, coerentemente con la mancanza di una vera e propria indagine di merito», «potendo qualsiasi attività istruttoria in senso tecnico»¹⁶⁹ essere esperita solo a seguito della concessione dell'autorizzazione a procedere parlamentare.

In altri termini, l'attività di indagine del tribunale dei Ministri appare in questa fase quale strumentale e preordinata a realizzare o meno quella condizione per procedere rappresentata dalla autorizzazione dell'Assemblea competente e, dunque, a permettere o meno la sottoposizione degli inquisiti alla giurisdizione ordinaria¹⁷⁰. Trattasi di una «ricognizione preliminare»¹⁷¹, destinata a fungere da primo filtro per l'archiviazione della *notitia criminis*, ove risulti palesemente infondata¹⁷², oppure ad individuare ed a selezionare elementi di valutazione, in proiezione della successiva fase parlamentare, ove mai tale notizia si presenti fondata o, quantomeno, plausibile¹⁷³. Il periodo delle indagini si identifica, tendenzialmente, con il primo segmento che precede l'autorizzazione a procedere mentre pertengono a quello successivo – salvo le eventuali integrazioni delle indagini già compiute – gli adempimenti alla definizione del procedimento.

Si è discusso, in misura ragguardevole, sulla natura e sulla posizione del sopracitato collegio sul quale si è spostata la competenza (di minore livello rispetto alla Corte costituzionale), cercando di comprendere se appartenga alla giurisdizione ordinaria (e fa parte organicamente dell'ufficio giudiziario presso il quale è istituito)¹⁷⁴, a quella speciale o, di converso, abbia rilevanza costituzionale (organo autonomo e non incorniciabile nell'organizzazione del tribunale come sezione ordinaria)¹⁷⁵. Tanto che, nel

¹⁶⁸ Si esprime in questo modo, A. Toschi, sub art. 7 legge 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 494 per il quale, proprio in virtù di questa delicata funzione, la costituzione del collegio inquirente è stata corredata da «particolari garanzie» concernenti, tra l'altro, «la maturità professionale dei componenti e l'imparzialità dell'organo medesimo»; inoltre, Id., sub art. 8 l. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 499 e p. 504 ove sottolinea come sia stata intenzione del legislatore quella di istituire un duplice filtro al promovimento dell'azione penale per i reati ministeriali; anzi a ben guardare, «triplice, se si considerano gli eventuali esiti terminativi della fase ordinaria di indagini». In ordine alle funzioni del collegio, v. pure M. Cerase, (*Sulla competenza del Tribunale per i reati ministeriali*), in *Cass. pen.*, 2009, p. 2520 ss. Naturalmente, si allude ai compiti assegnati al collegio in questo primo periodo di azione: dopo l'autorizzazione parlamentare, contrariamente alla più corretta ermeneusi, la Corte costituzionale (sent. n. 265 del 1990) ha supportato quella per cui spetta al collegio la prosecuzione delle indagini.

¹⁶⁹ Cfr. Cass., sez. un., 26 aprile 1989, n. 7, in *Cass. pen.*, 1989, p. 1438. Inoltre, Cass., sez. VI, 1° marzo 1993, F., in *Rep. Foro it.*, 1993, voce *governo*, n. 7 che statuisce: «l'attribuzione al collegio competente per i reati ministeriali dei poteri di p.m. in materia di indagini preliminari, la limitazione della sfera delle attribuzioni del p.m. ai momenti di iniziativa e di partecipazione, il potere propositivo e decisionale riconosciuto al collegio con riguardo sia all'archiviazione sia alla trasmissione della richiesta al presidente della camera competente nonché il potere di conferire al fatto una qualificazione diversa da quella indicata dall'art. 96 cost., con trasmissione degli atti direttamente all'autorità giudiziaria competente, sono aspetti che conferiscono al collegio natura e caratterizzazioni tali da rendere non compatibile la riconduzione di esso e delle relative funzioni agli attributi processuali del giudice per le indagini preliminari e, quindi, di definire la dialettica processuale tra il collegio ed il p.m. entro l'area dei rapporti tra giudice per le indagini preliminari e p.m. nella fase stessa delle indagini disciplinata dal vigente codice di procedura penale». V., infine, Cass., sez. I, 4 marzo 1994, P., in *Giust. pen.*, 1994, III, c. 301 ss., con nota di P.P. Dell'Anno, *In tema di poteri di indagine del Tribunale dei Ministri*.

¹⁷⁰ E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 156 s. che ha definito l'attività investigativa del tribunale dei Ministri come «“servente” (...) ad individuare ed a selezionare elementi di [conoscenza], in funzione della successiva fase parlamentare, ove mai tale notizia si presenti, *prima facie*, fondata o, quanto meno, verosimile».

¹⁷¹ A. Toschi, sub art. 8 legge 16 gennaio 1989, cit., p. 503.

¹⁷² L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri. Art. 96 Cost.*, cit., p. 485 che sostiene esista un doppio filtro nella procedura ministeriale: «il primo, giuridico, affidato al collegio ad accuse infondate, il secondo, politico, affidato al Parlamento».

¹⁷³ V. E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 156 s.

¹⁷⁴ *Ex multis*, P.P. Dell'Anno, *Reati ministeriali, violazione delle competenze funzionali del Tribunale dei Ministri e conseguenze sanzionatorie*, in *Giust. pen.*, pt. III, 1995, c. 546.

¹⁷⁵ V. G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 260 ss. che, dopo aver reputato «incongruo» far rientrare il tribunale dei Ministri tra gli organi speciali e quelli della abolita (straordinaria) giurisdizione penale costituzionale, ritiene che, nonostante esso sia stato introdotto da una legge costituzionale che ne prevede pure le attribuzioni, raffiguri (in sintonia, in parte, con Cass., sez. un., 20 luglio 1994, cit.) un ingranaggio della giurisdizione ordinaria, anche per il rapporto istituzionale che ha

tentarne una descrizione, c'è chi parla di «organo specializzato del giudice ordinario»¹⁷⁶, qualcun altro di «anomala sezione specializzata presso il Tribunale»¹⁷⁷, senza che siano mancate interpretazioni deformanti. Ancora oggi l'interrogativo – sul quale è stato interpellato anche il Consiglio superiore della Magistratura¹⁷⁸ – non ha trovato risposte condivise; del resto, il collegio assembla i poteri facenti capo al pubblico ministero, nella fase investigativa, e quelli propri del g.i.p.: da qui la didascalia dualità o dualismo.

Di certo, è piana l'originalità del tribunale dei Ministri di cui all'art. 7, l. n. 1 del 1989, una sorta di *unicum* nel panorama giudiziario, anzi la più sintomatica delle anomalie nell'ambito del procedimento per i reati ministeriali, insieme alla autorizzazione a procedere *ex art. 96 Cost.*: è percepibile sia dal punto di vista delle attività che della sua configurazione. È stato osservato che i compiti di tale organo assumono una connotazione ibrida (o «duale»¹⁷⁹), in quanto in essa si fondono poteri investigativi e funzioni valutative, tanto da risultare difficoltoso, se non avventato, tentare di operare un coerente raffronto con meccanismi processuali ordinari.

La Suprema corte, in adunanza plenaria, dal suo, ha ritenuto sia un organo specializzato della giurisdizione ordinaria, dotato di specifica competenza in relazione alla particolare qualificazione dei reati dei quali si deve occupare¹⁸⁰.

In letteratura, vi è qualcuno che ha considerato il tribunale dei Ministri quale «organo di rilevanza costituzionale»¹⁸¹; il che, da un lato, per l'attività investigativa demandata al collegio, al punto da determinarne l'««estraniazione» funzionale del medesimo rispetto all'autorità giudiziaria»¹⁸², dall'altro, poiché il ruolo demandatogli sarebbe tale da incidere, condizionandole, sia sull'attività parlamentare *ex*

con l'ufficio giudiziario ordinario dal quale trae origine. Anche se non esclude, poiché fondato, un suo riconoscimento come sezione specializzata presso un organo di giurisdizione ordinaria.

¹⁷⁶ Tra gli altri, E. Vivaldi, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, in *Costituzionalismo.it*, 24 ottobre 2013, p. 3.

¹⁷⁷ T.F. Giupponi, *Perseguibilità penale dei membri del Governo*, in R. Orlandi-A. Pugiotto (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 364. Per una rassegna delle differenti ricostruzioni della natura giuridica del collegio dal punto di vista ordinamentale, M. Olivetti, *Il c.d. tribunale dei ministri all'esame del CSM: osservazioni in margine ad alcune «risposte a quesiti»*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 1504 ss. il quale chiude qualificando tale organo come sezione specializzata per una determinata materia nell'ambito della giurisdizione ordinaria. Singolare la ricostruzione di A. Ferraro, *Spunti per una riflessione su taluni aspetti problematici della nuova regolamentazione dei procedimenti d'accusa*, in *Cass. pen.*, 1989, p. 1440 s. in quale premesso che 1) la procedura fissata nella legge costituzionale n. 1 del 1989 (che trae i dettami per via analogica o dalle leggi n. 1 e 219 del 1989) si pone come estranea rispetto all'ordinamento processuale comune; 2) le investigazioni del collegio e il provvedimento di archiviazione da esso pronunciato sono solo «momenti» della procedura «volta a rimuovere l'ostacolo all'esercizio della giurisdizione «ordinaria» posto dall'art. 96 Cost., accede alla convinzione che il tribunale dei Ministri sia «un organo della giurisdizione penale costituzionale» di cui, pur composto da magistrati, va esclusa «la natura sia di organo giudiziario ordinario sia di giudice speciale, con conseguente insindacabilità delle sue decisioni da parte della Cassazione».

¹⁷⁸ Il responso al quesito è stato dato dal CSM nella seduta del 13 novembre 1991 (CSM, *Notiziario*, novembre 1991, p. 32 ss.). Il tribunale dei Ministri non sarebbe un organo di rilevanza costituzionale, non può considerarsi – alla stregua della precedente Commissione inquirente – un organo della giurisdizione penale costituzionale, perché questo è in attrito con la dicitura «giurisdizione ordinaria» inserita nel testo costituzionale limato dalla legge n. 1 del 1989 e con la *ratio* ispiratrice del riordino. Per quanto concerne l'autonomia, il Consiglio si è espresso in modo più complesso: a differenza della Procura, il collegio, costituito presso il tribunale, è del tutto indipendente. Se il collegio ha autonomia funzionale, non ha quella amministrativa e finanziaria, essendo una struttura inserita nell'apparato organizzativo del tribunale. Nello specifico, l'organo di autogoverno della magistratura ha sostenuto che la regolamentazione vigente «colloca il collegio di cui all'art. 7 nella struttura organizzativa del tribunale del capoluogo di distretto, del quale costituisce organo giurisdizionale ed al quale deve far capo per tutte le esigenze finanziarie, di personale e di mezzi».

¹⁷⁹ A. Toschi, sub art. 6 legge 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 493. A. Ferraro, *Spunti per una riflessione su taluni aspetti problematici della nuova regolamentazione dei procedimenti d'accusa*, in *Cass. pen.*, 1989, p. 1440 scrive che le attività espletate dal collegio si collocano «al di fuori dell'ambito dell'ordinamento giurisdizionale comune, costituendo solo «momenti» della procedura costituzionale volta a rimuovere l'ostacolo all'esercizio della giurisdizione «ordinaria» posto dall'art. 96 Cost.». A sua volta, A. Toschi, sub art. 8 legge 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 500 sostiene che il tribunale dei Ministri opera, almeno inizialmente, «nei limiti di una fase prevalentemente ricognitiva e, in un certo senso, propedeutica tanto al sindacato politico-parlamentare, quanto al procedimento giurisdizionale ordinario».

¹⁸⁰ Cfr., Cass., sez. un., 20 luglio 1994, cit.

¹⁸¹ P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 156. V. pure A. Ferraro, *Spunti per una riflessione su taluni aspetti problematici della nuova regolamentazione dei procedimenti d'accusa*, in *Cass. pen.*, 1989, p. 1441, il quale definisce il Tribunale dei ministri come «organo della giurisdizione penale costituzionale».

¹⁸² P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 121.

art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, sia su quella giudiziaria successiva all'autorizzazione agli effetti dell'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989¹⁸³.

Da differente angolo visuale, si è ravvisato nel collegio un giudice speciale pur se arruolato tra i ranghi della magistratura ordinaria, in deroga al divieto di istituzione dei giudici straordinari e speciali di cui all'art. 102, comma 2, Cost.¹⁸⁴. Ma, si eccepisce – non a torto – che, in realtà, il tribunale dei Ministri è qualificabile, piuttosto, quale sezione specializzata della giurisdizione ordinaria per una determinata materia. E questo per una duplicità di fattori: per un verso, in quanto la l. n. 1 del 1989 stabilisce che esso sia composto, in via esclusiva, da magistrati ordinari, per l'altro, poiché la stessa legge lo colloca presso un organo giudiziario ordinario. Pertanto, pur non essendo istituito e regolato dalle norme sull'ordinamento giudiziario, il tribunale dei Ministri risulta soddisfare i requisiti delle sezioni specializzate richiesti dal secondo comma dell'art. 102 Cost.¹⁸⁵.

Tornando alle incombenze, va detto che, all'esito delle indagini preliminari esperite dal collegio, lo stesso dovrà assumere due risoluzioni tra loro in alternativa: disporre l'archiviazione (sentito il pubblico ministero) o chiedere l'autorizzazione a procedere alla Camera competente (art. 8, l. n. 1 del 1989)¹⁸⁶.

Riesce poco ricostruire sistematicamente gli istituti che caratterizzano questo momento procedurale alla stregua dei canoni dell'ordinamento processuale penale. L'archiviazione disposta dal collegio presenta lineamenti palesemente difforni da quelli propri dell'omonimo provvedimento disciplinato dal codice di rito. Mentre, difatti, a norma di quest'ultimo l'archiviazione può essere disposta dal giudice solo su richiesta del pubblico ministero e senza il compimento di previe indagini da parte del giudice medesimo, viceversa la legge costituzionale prevede, come detto, che le investigazioni siano effettuate dal collegio, e non dal pubblico ministero, il quale deve essere soltanto sentito, così che la deliberazione di archiviare gli atti potrebbe essere adottata quand'anche egli fosse di contrario avviso¹⁸⁷.

¹⁸³ Obietta il CSM, interpellato sul quesito, che il tribunale dei Ministri non può considerarsi organo di rilevanza costituzionale o della giurisdizione penale costituzionale, dal momento che una qualificazione siffatta contrasterebbe, in via diretta, con il dettato dell'art. 96 Cost. e con le motivazioni complessive della metamorfosi del 1989 (cfr. le conclusioni del CSM, Notiziario, 13 novembre 1991, n. 10, p. 32 ss. In proposito, anche 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, p. 1504 ss.

¹⁸⁴ M. Angelini, *Rilievi sui reati ministeriali*, cit., p. 638 [«L'accertamento del reato non è stato affidato ad un organo ordinario della magistratura, bensì si è prevista la costituzione (...) di un collegio particolare con funzioni e procedure del tutto peculiari rispetto alla normativa processuale comune. Pertanto il suddetto collegio, denominato comunemente Tribunale dei ministri, rappresenta un giudice speciale pur se arruolato fra i ranghi della magistratura ordinaria»]. Analogamente, L. Ciuffoli, *I reati ministeriali*, cit., c. 313.

¹⁸⁵ A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, cit., p. 228. L'A. ammette che l'autonomia del tribunale dei Ministri rispetto all'organo giudiziario presso cui è collocato è assicurata dalla scelta del sistema di sorteggio per la sua composizione, idoneo a sottrarlo al potere organizzativo dei capi degli uffici giudiziari (pp. 229-230).

¹⁸⁶ Al fine di assumere le determinazioni inerenti la suddetta scelta, il collegio è dotato di un esteso ambito operativo ed il modo in cui esercita tali poteri incide sul sindacato che dovrà, nel prosieguo, compiere la Camera competente sull'eventuale richiesta di autorizzazione a procedere.

¹⁸⁷ F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., p. 99 s. il quale si domanda: «Posto che in tal modo il pubblico ministero viene ad essere del tutto privato dei suoi poteri di iniziativa in ordine all'esercizio dell'azione penale, rimane a questo punto da stabilire se questo esercizio si realizzi con la obbligatoria trasmissione degli atti al collegio ovvero se esso risulti affidato alle autonome determinazioni del collegio medesimo. Assai diverse sono le conseguenze che discendono dalle due impostazioni appena prospettate. Nella prima ipotesi resterebbe attribuita al pubblico ministero una titolarità dell'azione penale del tutto priva di contenuto, non potendosene escludere l'esercizio nemmeno nel caso di manifesta infondatezza nella notizia di reato. Ogni valutazione in merito a quest'ultimo profilo verrebbe così rimessa ad una fase successiva all'esercizio dell'azione; e l'archiviazione deliberata dal collegio si configurerebbe quindi come una sorta di proscioglimento istruttorio, disposto con decreto, anziché con sentenza, ed altresì non soggetto ad impugnazione (...). Sebbene anch'essa dia adito a notevoli discrasie sotto il profilo della coerenza con i cardini essenziali del rito penale ordinario, la seconda interpretazione proposta appare peraltro degna di maggior credito in quanto più rispondente alla *ratio legis*, come testimoniano i lavori preparatori ed alcuni significativi riferimenti testuali. In particolare, più ancora che la qualificazione come archiviazione del provvedimento adottato dal collegio, assume a tal fine decisivo rilievo la circostanza che le indagini di competenza del collegio medesimo siano definite preliminari, quali certamente non possono essere quelle che vengono compiute dopo l'esercizio dell'azione penale. (...). Queste anomalie sistematiche, (...), avrebbero potuto essere peraltro evitate, o per lo meno ridotte entro assai più angusti margini, qualora – in luogo che privare quasi d'ogni funzione il procuratore della Repubblica – si fosse compiuta la scelta, più radicale ma anche più coerente, di prescindere del tutto in questa fase della procedura, facendo del collegio il diretto destinatario delle notizie di reato ministeriale. Sarebbe stato difatti possibile, in tal caso, qualificare il titolare dell'azione penale, ossia il collegio stesso, come un organo del pubblico ministero; per cui la sola difformità rispetto

La volontà del tribunale ministeriale di disporre l'archiviazione non può essere assimilata ad una sentenza di proscioglimento trattandosi, quella compiuta, di una stima sommaria che non ha carattere di definitività circa il giudizio formulato; inoltre, il provvedimento non è impugnabile¹⁸⁸. Come «l'eventuale abdicazione» del tribunale dei Ministri «ad esercitare il suo potere priva la Camera» di dati «la cui rilevanza, o meno,» al fine dei riscontri *ex art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989* «essa solo può apprezzare»¹⁸⁹.

Il percorso intrapreso dal tribunale dei Ministri suppone che sia stata constatata la ministerialità del reato. Ma, l'evenienza reca con sé un'altra incertezza: chi è tenuto ad esprimersi al riguardo. Molto si è scritto al riguardo.

Senza ripetersi, non può negarsi che la qualificazione della ministerialità dell'illecito rientra nella riserva di giurisdizione instauratasi in seguito alla revisione costituzionale. Il preventivo inquadramento della *figura criminis* come illecito comune o ministeriale, da parte dell'autorità giudiziaria, incide sull'attribuzione delle Assemblee parlamentari circa il vaglio delle condizioni giustificative che può inibire l'esercizio dell'azione penale.

Da ciò discende che il problema relativo alla qualificazione della condotta criminosa, se pure alla luce dell'avvenuta depoliticizzazione del procedimento, conserva notevole rilevanza. Infatti, a seconda del riconoscimento della funzionalità o meno del reato, possono configurarsi situazioni di conflittualità tra gli organi della giurisdizione e quelli parlamentari, soprattutto ove, come nella procedura differen-

alle regole comuni (...) sarebbe consistita nella attribuzione a tale organo del potere di disporre direttamente l'archiviazione degli atti, senza bisogno di una pronuncia del giudice».

¹⁸⁸ Cass., sez. un., 26 aprile 1989.

¹⁸⁹ Deve accennarsi a C. cost., sent. 23 novembre 1994, n. 403 che, in motivazione, ha espresso, neanche troppo implicitamente, l'esigenza – sebbene non sia proprio chiaro poiché i passaggi argomentativi della Consulta sono nebulosi – a che le investigazioni svolte dal collegio prima della richiesta di autorizzazione a procedere siano improntate ad una tendenziale completezza. Per vero, il fulcro intorno a cui ruota il conflitto di attribuzione che, nell'occasione, la Corte è chiamata a risolvere è un altro e di particolare rilievo per il tema di studio. In breve, il nucleo duro dello svolgimento dei fatti da cui si evince tale considerazione: nel merito della questione controversa (necessità o meno dell'autorizzazione a procedere anche per i coindagati laici e, quindi, possibilità o no, di svolgere atti di indagine preliminare nei loro confronti prima del beneplacito stesso), il collegio ministeriale sostiene l'inammissibilità, in mancanza dell'atto autorizzativo, dell'interrogatorio dei compartecipi comuni e confronto tra gli stessi richiesti dal procuratore della Repubblica e sollecitati dal ramo del Parlamento competente, poiché vietati dalla legge e, se mai compiuti, risulterebbero inutilizzabili (art. 343, comma 4, c.p.p.). Ad orientare il tribunale dei Ministri verso tale convincimento, il rinvio che le leggi n. 1 e 219 del 1989 effettuano alle norme del codice di rito penale, applicabili in quanto compatibili e per quello che non è diversamente previsto. Si fa riferimento, in particolare, all'art. 343, comma 2, c.p.p. Di contro, la Camera dei Deputati – interpretando in maniera differente le citate disposizioni – emette deliberazioni con le quali vanifica la domanda di autorizzazione a procedere (esonendosi dall'obbligo di pronuncia ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989) e pretende, in contemporanea, che il collegio, adeguatosi all'esegesi che la medesima compie circa i poteri investigativi *ex art. 8 l. n. 1 del 1989*, svolga ulteriori indagini cui far seguire un rinnovato vaglio circa l'esigenza di disporre l'archiviazione ovvero formulare istanza di concessione dell'autorizzazione a procedere. Più esattamente, nel punto 4.3 del *Considerando in diritto* si legge che, impregiudicati i poteri del collegio riconosciutigli nel 1989, «d'altra parte la Camera ha diritto di essere investita di una richiesta di autorizzazione a procedere non in forma del tutto ipotetica, ma in maniera sufficientemente precisa e con il conforto di approfonditi elementi probatori, sì da essere posta in condizione di "impiantare" l'eventuale interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero il preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo». Sicché, il tribunale dei Ministri non può fermarsi ad una mera delibazione dei fatti-reato, ma deve esprimere tutte le investigazioni che gli sono consentite dal c.p.p. «onde pervenire alla formulazione di precisi e comprovati addebiti a carico del Ministro e degli altri coindagati». Peraltro, il collegio erra nell'appellarsi all'art. 343 c.p.p. in quanto la previsione è derogata dall'art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1989, senza operare un distinguo tra il momento anteriore e quello successivo alla concessione dell'autorizzazione a procedere. La disposizione denota che, al di fuori delle ipotesi in essa considerate, «è consentita al Collegio ogni attività istruttoria (...), senza le limitazioni dell'art. 343 c.p.p., in modo che il Parlamento abbia un'approfondita conoscenza dei fatti per i quali si procede e possa verificare se essi furono compiuti in vista dei supremi interessi dello Stato (...). Dissente il collegio per cui l'art. 8 della l. n. 1 del 1989 riserva all'autorità giudiziaria l'inchiesta in ordine ai reati ministeriali e, conseguentemente, ad essa spetta stabilire i limiti legali entro i quali l'attività medesima deve svolgersi; mentre, alla Camera, ove investita della richiesta di autorizzazione a procedere, può solo negarla o concederla, senza sindacare l'attività d'indagine preliminare eseguita dalla prima secondo il potere riconosciutole dalla legge costituzionale, invadendone la sfera di attribuzione: si deve limitare a prendere atto delle risultanze delle investigazioni esperite invece che pretendere di indicare di compierne ulteriori. Il Giudice delle leggi così conclude: «Il Collegio inquirente per i reati ministeriali istituito presso il Tribunale di Napoli – omettendo di compiere gli interrogatori e i confronti di coindagati "laici", ritenuti dal Collegio stesso utili o necessari, ma erroneamente assunti come vietati nella fase delle indagini preliminari di sua competenza – ha privato delle risultanze dei suddetti atti l'Assemblea competente a decidere sulla richiesta di autorizzazione a procedere avanzata dal (...) Collegio, in tal modo incidendo indirettamente sull'esercizio di un altrui potere. Spettava, pertanto, alla Camera dei deputati, (...), restituire al Collegio inquirente presso il Tribunale di Napoli la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on.le L.C. D. M. ed altri (...), non occorrente per proseguire le indagini preliminari ed in particolare per compiere gli atti di interrogatorio e confronto dei coindagati non ministri né parlamentari, ritenuti necessari dal medesimo Collegio» (v. massima n. 21270 in *www.cortecostituzionale.it*).

ziata, lo spostamento di competenza abbia, innanzitutto, l'effetto di bloccare le indagini già iniziate. Invero, un conflitto d'attribuzione siffatto non sarebbe neppure configurabile. Dal momento che l'omessa trasmissione degli atti, da parte della Procura, consente di individuare quale unico soggetto da essa eventualmente pregiudicato il tribunale dei Ministri ne segue che si tratterebbe comunque di un conflitto di competenza, interno all'ordine giudiziario, rimesso alla decisione della Corte di cassazione (art. 32 c.p.p.). E se l'art. 37, comma 2, l. 11 marzo 1953, n. 87, relativamente ai conflitti costituzionali tra i poteri dello Stato, dispone che restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione, questo sta a significare, *a fortiori*, che quelle di competenza non assurgono, in alcun caso, al livello di controversia costituzionale. Riconoscere l'iniziativa sulla ministerialità al Parlamento, varrebbe a riesumare, drammaticamente, una prassi instauratasi in vigenza della disciplina *ante* riforma che consentiva alla Commissione inquirente di impedire il proseguimento dei procedimenti ordinari mediante un proprio controllo positivo circa la ministerialità dei reati.

Tornando a monte dopo questa coincisa digressione, chiude il cerchio, quanto al percorso accertativo, la legge 5 giugno 1989, n. 219 rubricata «*Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione*» che, al comma 2 dell'art. 1, puntualizza che il collegio, «procede alle indagini (...) con i poteri che spettano al pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari»; può, altresì, sussistendone i presupposti, disporre, anche *ex officio*, incidente probatorio, «provvedendo[vi] direttamente (...)» e considerandolo «ad ogni effetto come espletato dal giudice delle indagini preliminari», nonché compiere tutti gli altri atti che spettano, secondo la disciplina codicistica (vigente al momento dello svolgimento delle investigazioni), al g.i.p.

La disposizione ha incontrato, da subito, riserve in dottrina che vi ha ravvisato una discrasia con i principi che hanno ispirato la stesura dell'attuale c.p.p.: il cumulo dei poteri inquirenti di solito attribuiti al magistrato e delle funzioni di garanzia e controllo proprie del giudice delle indagini preliminari in un unico organo, lo colloca in una dimensione operativa intrinsecamente incongruente *con e* aliena all'impianto accusatorio del nuovo c.p.p.¹⁹⁰. In ragione della dicotomia del collegio, ci si è interrogati, come visto, sulla sua natura giuridica.

Esso è chiamato a svolgere l'inchiesta in un segmento temporale assai ristretto, novanta giorni¹⁹¹; chiusa¹⁹² e udito il pubblico ministero, laddove non ritenga debba disporsi l'archiviazione, dà inizio alla fase parlamentare¹⁹³: inoltra, in qualità di propulsore della richiesta autorizzativa di cui gli spetta la valutazione sottostante siffatta domanda, il carteggio, affiancato da una relazione motivata, al procuratore della Repubblica affinché venga rimesso, in via immediata, al Presidente della Camera (competente a pronunciarsi circa l'autorizzazione a procedere)¹⁹⁴ e, da quest'ultimo, inviato alla rispettiva Giunta per le autorizzazioni a procedere¹⁹⁵. Diversamente (cioè a dire che non ritenga sussistenti elementi ido-

¹⁹⁰ A. Ciancio, sub art. 96 Cost., cit., p. 1874 e A. Toschi, sub art. 8 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 500 s. D. Manzione, *Reati Ministeriali e giudizio penale, ovvero della giurisdizione dimezzata*, in Cass. pen., 1991, p. 209 s. definisce il collegio «un organo "tuttofare" deputato sì a svolgere indagini, ma, anche, a raccogliere prove ed a disporre rinvii a giudizio secondo una "fisionomia" propria del vecchio giudice istruttore e regole non troppo difforni da quelli del codice Rocco, così destinato a "sopravvivere a se stesso"».

¹⁹¹ In base al comma 3 dell'art. 3, l. n. 219 del 1989 «Gli atti e i provvedimenti relativi allo svolgimento delle indagini di cui all'articolo 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, sono ad ogni effetto considerati come compiuti o disposti nel corso del procedimento ordinario».

¹⁹² Prima che ciò si verifichi, gli interessati possono presentare memorie o chiedere di essere ascoltati. Agli stessi è consentito, ove lo richiedano, di prendere visione degli atti (art. 1, comma 3, l. n. 219 del 1989). Legittimati parrebbero anche i concorrenti nel reato del Ministro.

¹⁹³ Se il collegio opta per la richiesta di autorizzazione a procedere, essa non può essere recepita come esercizio dell'azione penale e, pertanto, non vale la regola dell'irretrattabilità. V. F. Caprioli, *L'archiviazione*, Napoli, Jovene, 1994, p. 497; R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., p. 189.

¹⁹⁴ In merito alla concessione o meno della autorizzazione a procedere, il Giudice delle leggi in una delle sentenze cardine in materia (C. cost., sent. 23 novembre 1994, n. 403) ha affermato che, in capo all'Autorità giudiziaria, vige un «obbligo di leale collaborazione» nei confronti della Camera competente. In particolare, non è «nella discrezionalità del Collegio procrastinare a dopo l'autorizzazione a procedere atti di indagini preliminari che potrebbero essere compiuti prima»: il mancato pieno dispiegarsi dei poteri attribuiti al Collegio incide infatti su quelli attribuiti all'organo parlamentare, nel senso che in tal caso quest'ultimo verrebbe «privato, in tutto o in parte, di elementi di valutazione che altrimenti avrebbe avuto disponibili come risultanze delle indagini preliminari».

¹⁹⁵ Per A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., p. 6 «Questa speciale disciplina della fase preliminare serve a garantire la persona dei Ministri contro l'eventualità di azioni avventate o faziose».

nei a determinare l'avvio della fase parlamentare), il collegio, sentito il magistrato, dispone l'archiviazione con un atto che ha la natura di decreto non impugnabile¹⁹⁶; in questo caso, decide l'esito abortivo del processo in quasi completo solipsismo. Il pubblico ministero dà, peraltro, parere non vincolante se non ai fini di una richiesta di ulteriori indagini (art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989); tant'è che il provvedimento che può essere emesso d'ufficio, su difforme richiesta del pubblico ministero. Nondimeno, prima che venga adottato il provvedimento di cui si discute, il p.m. può chiedere alla compagine distrettuale, puntualizzandone le ragioni, di eseguire ulteriori indagini; nell'evenienza, il collegio prende le sue decisioni entro il termine ulteriore di sessanta giorni.

Non stona evidenziare che il tribunale è l'organo portante dell'intera procedura: ad esso spetta valutare gli elementi acquisiti e dar seguito o meno alla qualificazione dei fatti prospettata dal procuratore della Repubblica. E, ove ravvisi una parvenza di fondamento delle notizie ricevute, deve inoltrare gli atti al Procuratore, con relazione motivata, «così instaurando la fase concernente la deliberazione autorizzativa attribuita al competente organo politico»¹⁹⁷.

L'art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989 disegna le condizioni per le quali viene disposta la "battuta d'arresto": «se la notizia di reato è infondata, ovvero manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione, se il reato è estinto, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se l'indiziato non lo ha commesso ovvero se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione»¹⁹⁸. Se ricorre quest'ultima circostanza, «il collegio dispone altresì la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato». Il procuratore della Repubblica ha l'onere di fornire comunicazione della avvenuta archiviazione al Presidente della Camera competente (questo, declamato dall'art. 8, comma 4, l. n. 1 del 1989)¹⁹⁹.

¹⁹⁶ L'assunto di Cass., sez. VI, 7 maggio 2009, n. 34599 è che «Il decreto di archiviazione emesso dal collegio per i reati ministeriali, prima della richiesta di autorizzazione a procedere, non è impugnabile». Ribadisce la non impugnabilità del provvedimento di archiviazione disposto dal collegio per i reati ministeriali: Cass., sez. VI, 17 settembre 1992, *N.*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 2760. Cfr., in quanto attinenti, Cass., sez. VI, 10 maggio 1999, n. 1732, in *Foro it.*, 2000, pt. II, 339 «È abnorme, e va pertanto annullato, il provvedimento dello speciale collegio per i reati ministeriali che, investito di una richiesta di archiviazione su un'ipotesi di reato ministeriale, restituisca gli atti al p.m. con [istanza] di iscrivere il nominativo del ministro nel registro di cui all'art. 335 c.p.p. anche in relazione ad altra ipotesi di reato». Cosa, questa, dopo aver chiarito che «In tema di reati ministeriali, resta ferma l'attribuzione all'ufficio del p.m. della titolarità dell'azione penale e di tutte le previste attività di iniziativa e di partecipazione al procedimento; non sarebbe quindi conforme alla disciplina legislativa un procedimento per reato ministeriale che si inizi al di fuori della trasmissione degli atti da parte del p.m.; e parimenti in contrasto con la legge è, *pro parte*, l'estensione dell'oggetto di un procedimento, pur ritualmente iniziatosi, a fatti diversi da quelli conosciuti e valutati dal medesimo ufficio». Sempre in merito a simile sanzione, vale la pena segnalare Cass., sez. VI, 13 ottobre 2011, n. 45986, in *CED Cass.*, n. 251275: «È abnorme il provvedimento del presidente del collegio per i reati ministeriali che, a seguito della dichiarazione di incompetenza del gip in ordine alla richiesta di proroga del termine delle indagini preliminari avanzata dal p.m. nell'ambito del relativo procedimento, con la conseguente individuazione del predetto collegio quale giudice competente per l'adozione del provvedimento richiesto, ne disponga la messa agli atti con la motivazione che nessuna istanza è stata avanzata, senza assumere alcuna determinazione sulla questione della competenza, né sulla richiesta di proroga delle indagini».

¹⁹⁷ A. Toschi, sub art. 8 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 499.

¹⁹⁸ A. Toschi, sub art. 8 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 501 sostiene che, nonostante il silenzio della disciplina legislativa, ragioni sistematiche impongono l'obbligo di motivazione del provvedimento di archiviazione, dato che l'art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989 «ne inquadra le determinazioni entro precisi vincoli logici e contenutistici, che verrebbero (...) svuotati se si intendesse l'adempimento come meramente enunciativo, senza ricollegare alla decisione un tenore esplicativo idoneo a limitare, sul piano tecnico, la discrezionalità dell'organo». L'A. ipotizza anche, rafforzando il convincimento della necessità della motivazione, una riconduzione del provvedimento alla disciplina dell'art. 111, comma 1, Cost. (nt. 7). D'altro canto, simile dovere parrebbe derivare, implicitamente, dalla specificazione dell'ipotesi di assenza di una condizione di procedibilità differente da quella prevista dall'art. 96 Cost.

¹⁹⁹ Quella disposta ai sensi dell'art. 8 l. n. 1 del 1989 è un'archiviazione «"preliminare"», «conclusiva di un'indagine limitata nel tempo e pertanto (...) tendenzialmente incompleta» avente connotazione diversa rispetto a quella ordinaria di cui agli artt. 408 e 125 disp. att. c.p.p. V. R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., p. 174 s. L'A. osserva, in merito al decorso del termine di novanta giorni dal ricevimento degli atti da parte del collegio, «non è qui ancora il momento di risolvere l'alternativa fra archiviazione [ordinaria] ed esercizio dell'azione penale, che potrebbe porsi in termini perentori ed esclusivi solo se l'autorizzazione a procedere fosse già stata concessa. Si tratta piuttosto di affrontare in via preliminare il problema dell'eventuale superfluità, non solo dell'ulteriore corso del procedimento penale, ma altresì di una procedura autorizzativa assai "costosa"». Questo è il motivo perché da un lato, i casi di archiviazione "preliminare" sono tassativamente previsti dall'art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989, dall'altro, perché il decreto di archiviazione non è impugnabile ai sensi dell'art. 111 Cost. (cfr. Cass., sez. VI, ord. 17 giugno 1989, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1562 ss., con osservazioni di M. Manetti). Di diversa natura, è, invece, l'archiviazione disposta dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere «inquadabile negli schemi del processo penale

Esclusa la ministerialità, troverà, per questo, applicazione in tutto e per tutto l'ordinario rito processuale, senza che, ovviamente, si renda necessario l'intervento autorizzatorio camerale. A sentire la letteratura questo varrebbe in tutti i casi di archiviazione elencati dall'art. 2, l. n. 219 del 1989: quella «ordinaria» che ha a fondamento i normali motivi di inazione (infondatezza della notizia di reato, improcedibilità, estinzione del reato, fatto non previsto dalla legge come reato o non commesso dall'indagato), quella «asistemica»²⁰⁰, o asistemica ovvero anomala, nel senso che il tribunale dei Ministri, con un'inversione di marcia, reputa, in difformità da quanto originariamente sostenuto dall'accusa, che il reato non sia ministeriale e, quindi, non sia stato compiuto nell'esercizio delle funzioni di governo (essa ha il tenore di una declinatoria di competenza e comporta, pertanto, la prosecuzione del procedimento davanti al magistrato ordinario, vale a dire il pubblico ministero, tenuto a condividere l'opinione del tribunale dei Ministri non potendosi configurare un conflitto di competenza fra magistrato requirente e collegio istruttorio)²⁰¹.

Il comma 2 di suddetta previsione, invece, tratteggia l'ipotesi in cui al decreto di archiviazione «sopravvengano nuove prove»; il tal caso, il provvedimento può essere revocato dal collegio su istanza del procuratore della Repubblica, osservando le forme previste dall'art. 6, l. n. 1 del 1989 (*sic*: l'atto, quanto ad effetto preclusivo, assomiglia maggiormente alla sentenza di non luogo a procedere). Allorché venga disposta la revoca, l'organo collegiale procede ai sensi dell'art. 8, l. n. 1 del 1989 e il termine di novanta giorni *ivi* previsto decorre dalla data del ricevimento della richiesta del procuratore della Repubblica.

Per l'occorrenza in cui si apra il processo, la cognizione dei reati ministeriali posti in essere dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni, «e in concorso con gli stessi da altre persone», spetta, in primo grado, al tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio. Dovrebbe essere una competenza funzionale parificabile a quella per materia per gli effetti di cui al codice di rito penale.

Al percorso accertativo non possono partecipare i magistrati che hanno fatto parte del collegio *ex art.* 7, l. n. 1 del 1989 istituito per svolgere investigazioni sull'oggetto del medesimo procedimento. Mentre, per le impugnazioni e per gli ulteriori gradi di giudizio trovano spazio le norme del codice di procedura penale. La regola merita apprezzamento; il sistema previgente si concentrava in un unico grado di giudizio innanzi la Corte costituzionale, determinandosi gravi disparità – soprattutto per gli imputati laici – nell'utilizzazione dei rimedi di diritto comune²⁰².

Non stona ribadire che, qualora non si versi in una delle ipotesi per le quali il collegio ritenga di disporre l'archiviazione, si apre la fase parlamentare del procedimento, che costituisce «il punto di (ri)emersione della politicità»²⁰³. Alla fase giurisdizionale di accertamento e di qualificazione della fattispecie concreta, infatti, segue la fase camerale orientata alla valutazione politica sulla sussistenza di parametri prestabiliti. Quest'ultima è sempre e comunque un «giudizio politico, la discrezionalità sicuramente permane, ma ne è stato circoscritto il campo e precisato l'oggetto»²⁰⁴.

Giova una sintesi: demarcando i ruoli, il Procuratore della Repubblica è il destinatario di ogni *notitia criminis* (art. 6 l. n. 1 del 1989), nonché, in ragione delle competenze di cui all'art. 8, commi 1 e 4, l. n. 1 del 1989, l'elemento di congiunzione tra il tribunale dei Ministri e il Parlamento, da cui consegue che le ambiguità che circondano tale organo nella fase preliminare finiscono per ripercuotersi sul ruolo spet-

comune»: G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 322 ss.

²⁰⁰ «Asistemica», sostiene F. Gianfrotta, *L'on. Mastella, la competenza, i reati ministeriali*, in *Questione giustizia*, 2011, p. 181 può definirsi quella «che non implica una “determinazione negativa sull'esercizio dell'azione penale”, ma una diversa qualificazione del reato, escludendone la natura ministeriale».

²⁰¹ R. Aprati, *Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per “usurpazione” e per “menomazione” fra giudici ordinari e assemblee parlamentari*, cit., p. 3 s.

²⁰² L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., p. 466. È d'accordo C. Pansini, *Incompatibilità del collegio per i reati ministeriali e udienza preliminare*, cit., 2000, p. 208 che, in merito, fa menzione dell'art. 14, comma 5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici dell'uomo, ratificato dall'Italia, il quale stabilisce che «ogni individuo condannato per un reato ha diritto a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge». V., in proposito, M. Chiavario, *Processo e garanzie della persona*, II, Milano, 1984, p. 238 s.

²⁰³ M. Olivetti, *Il c.d. Tribunale dei Ministri all'esame del C.S.M.: osservazioni in margine ad alcune risposte a quesiti*, cit., p. 1517.

²⁰⁴ M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, cit., p. 20, nel riprendere le parole di L. Carlassare.

tante agli altri due protagonisti del rito²⁰⁵. Ai sensi dell'art. 8, comma 3, l. n. 1 del 1989 spetta al pubblico ministero il potere di richiedere al collegio, precisandone i motivi, ulteriori indagini prima del provvedimento di archiviazione; a questi compete, poi, pure il delicato compito di formulare, all'avvio del procedimento, una preventiva catalogazione giuridica della fattispecie di reato e di compiere una preliminare qualificazione della ministerialità di quest'ultimo²⁰⁶ al fine di determinare la speciale competenza del collegio istruttorio. Il tribunale dei Ministri, di contro, è l'organo chiamato a «risolvere l'alternativa fra archiviazione e richiesta di autorizzazione a procedere» e, a tal fine, esso risulta dotato «sia [dei] poteri di indagine normalmente attribuiti al [procuratore della Repubblica], sia [di quelli] assegnati al giudice per le indagini preliminari».

LE INSIDIE DI UNA NORMA DALLA SINTASSI AMBIVALENTE

Se nei procedimenti *de quibus* la fase prodromica all'esercizio dell'azione penale non ha mostrato rilevanti problemi applicativi, nonostante le palesi stranezze *ivi* percepibili, lo stesso non può dirsi per quella appresso in relazione alla quale si riscontrano oscillazioni esegetiche fondate sull'incerto dato normativo dell'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989: *recte*, su una contestabile scelta lessicale del legislatore costituzionale.

L'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989, difatti, prevede, alla lettera, che l'Assemblea di competenza «ove conceda l'autorizzazione, rimette gli atti al Collegio di cui all'art. 7 *perché continui il procedimento secondo le norme vigenti*». Orbene, il precipitato del dibattito si agita (proprio) intorno alla esatta interpretazione di tale disposto, resa più ardua dalla necessità di pervenire ad un suo azzeccatto coordinamento con la regolamentazione tracciata dall'art. 3, l. n. 219 del 1989²⁰⁷ e 11, l. n. 1 del 1989 che, al primo comma secondo periodo, recita: «Non possono partecipare al procedimento i magistrati che hanno fatto parte del collegio di cui all'articolo 7 nel tempo in cui questo ha svolto indagini sui fatti oggetto dello stesso procedimento».

Appurato che il richiamo alle «*norme vigenti*» non ha che lo scopo, pleonastico, di chiarire l'automatico adattamento del regime procedurale dei reati ministeriali – nel seguito al conferimento del lasciapassare del Parlamento – a tutte le eventuali correzioni del rito ordinario che dovessero intervenire in futuro²⁰⁸, resta da spiegare il senso della previsione *ex art.* 9, comma 4, l. n. 1 del 1989, che appare, invece, assai poco perspicua, laddove stabilisce che gli atti devono essere trasmessi al tribunale dei Ministri e non, invece, al procuratore della Repubblica. *Litterate*, non si comprende a quale organo spetti celebrare l'udienza preliminare, se, cioè, quest'ultima rientri ancora nei compiti del collegio ovvero debba essere investito il g.u.p. territorialmente competente, atteso che l'unico organo avente funzioni giurisdizionali nella fase preliminare del procedimento ministeriale è esclusivamente il suindicato tribunale.

La regola, assai importante dal punto di vista procedurale, s'innalza a *leitmotiv* di una continuità giuridica tra le indagini preliminari anteriori e quelle successive al benessere dell'organo parlamentare,

²⁰⁵ A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depolitizzazione*, cit., p. 217; N. Carulli, *Archiviazione e reati ministeriali*, in *Studi in onore di G. Vassalli*, vol. II, Padova, Cedam, 1991, p. 491. L.A. Mazzarolli, *sub art. 9 l. 16 gennaio 1989, n.1*, cit., p. 505. Secondo quest'ultimo A. il procuratore della Repubblica e il Presidente della Camera competente costituiscono semplicemente degli «uffici attraverso i quali si manifesta all'esterno la volontà del complesso organizzativo di cui fanno parte».

²⁰⁶ P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., p. 148.

²⁰⁷ Esplicativo del disposto in commento è l'art. 3, l. n. 219 del 1989 per il quale «Quando gli atti siano stati rimessi ai sensi del comma 4 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, al collegio *ivi* indicato, il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione». In queste ipotesi, «il collegio provvede senza ritardo a trasmettere gli atti al procuratore della repubblica presso il tribunale indicato nell'art. 11 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1». E ancora, «Gli atti e i provvedimenti relativi allo svolgimento delle indagini di cui all'articolo 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, sono ad ogni effetto considerati come compiuti o disposti nel corso del procedimento ordinario». La previsione avrebbe dovuto dissolvere i dubbi ermeneutici sorti intorno a quella, costituzionale, di cui all'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 in quanto, per come intessuta, sarebbe valsa ad escludere ogni ulteriore investigazione dopo la fase parlamentare e scolpirebbe, in maniera categorica, come, con il ricevimento degli atti provenienti dall'organo politico, si concluderebbe la particolare inchiesta assegnata al collegio e si attiverebbe il rito ordinario.

²⁰⁸ L'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 non può essere intesa nel senso che pietrifica le regole a quelle in vigore al momento dell'entrata in vigore del rinnovato art. 96 Cost.

rispetto alle quali quest'ultimo si pone come una sorta di censura.

L'obiettivo, dunque, al momento dell'innovazione, era quello di tentare un raccordo tra il completamento della verifica parlamentare dall'esito positivo e il prosieguito dell'*iter* preordinato all'accertamento, nel merito, dell'illecito ministeriale: si presume anche nei confronti dei compartecipi, pure laici; sarebbe ingenuo pensare l'opposto. Ma, esso, ancorché perseguito con eccessivo zelo, mercé l'improprietà del linguaggio usato, ha determinato incertezze suscettibili di recare pregiudizio agli interessati e non ha evitato abusi.

Semplificando e sintetizzando, la disputa che si cela dietro il disposto in esame è, più da lontano, se il verbo usato nella espressione «*il procedimento continui*» abbia valore transitivo od intransitivo, in modo da affidare il completamento dell'istruttoria alla magistratura ordinaria secondo le regole stabilite dal c.p.p. o al collegio inquirente, e, più da vicino, se la restituzione del *dossier* al tribunale dei Ministri gli riservi la decisione sul rinvio a giudizio, la trattazione dell'udienza preliminare e lo svolgimento delle attività istruttorie o, di converso, funga, semplicemente, da ponte tra la Camera e la giurisdizione comune. Non trascurando che un'inclinazione per la prima evenienza rischia di mettere in discussione persino uno dei muri portanti del processo penale vigente, l'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112 Cost.). Insomma, a parte l'incongruenza sintattica e il contrasto con il ruolo di tramite fra le Camere e il collegio conferito da altre norme della stessa legge costituzionale al procuratore della Repubblica, la disposizione in esame suscita più che fondate perplessità interpretative, non apparendo lampante se il tribunale ministeriale debba, a sua volta, limitarsi a trasmettere gli atti al pubblico ministero, senza espletare ulteriori funzioni processuali, ovvero sia investito del compito di svolgere l'ufficio di giudice nell'istruzione formale cui deve darsi corso. La prima linea di pensiero che avanza si lascia preferire nel suo incedere alla stregua di una lettura non meramente letterale del testo normativo. Sembra, infatti, certo più conforme al senso della legge ricondurre il procedimento, una volta concessa l'autorizzazione, in tutto e per tutto nell'alveo delle regole comuni, escludendo quindi ogni attiva partecipazione ad esso di organi diversi da quelli escogitati per il circuito giudiziario ordinario.

Dopo l'entrata in vigore delle novità del 1989, il principio in analisi è apparso da subito parecchio amletico anche, si è visto, in prospettiva letterale, sicché ha posto problemi ermeneutici di ardua risoluzione: il dubbio, prima di affidarsi ad auspicabili future scelte legislative risolutive, come detto, *de jure condito*, gira attorno se sia stato istituito ancora una volta il collegio come organo competente a proseguire il procedimento per non spezzare il legame con le investigazioni da esso compiute prima della fase parlamentare o se, viceversa, l'andamento procedurale debba avanzare secondo le norme del codice di procedura penale. Di talché, il periodo che segue all'autorizzazione a procedere avrebbe costituito la prima *tranche* del processo penale in senso stretto. Un'interpretazione, quest'ultima, che avrebbe visto un inizio di indagini preliminari di rito comune, rimesso al p.m.²⁰⁹, in attrito con il composto positivo che prevede la trasmissione degli atti al collegio da parte della Camera competente.

L'esigenza che non si spezzi *le file rouge* che allaccia l'inchiesta condotta dal tribunale dei Ministri a quella che s'inserisce potenzialmente dopo l'intervento della Camera competente, rendendola assai frammentaria, non deve trarre in inganno l'interprete. Non è chi non veda che l'unica posizione assumibile, nonostante l'ambiguità terminologica, sia quella per cui il rilascio dell'autorizzazione a procedere sfoci nel deferimento dei membri dell'Esecutivo al collegio e, per il suo tramite, alla giurisdizione ordinaria che farà luogo alla verifica circa la sussistenza del reato e alla eventuale irrogazione della pena in base ai criteri strettamente giuridici del c.p.p. Di guisa che sarebbe oramai vano affidarsi ad istituti e strumenti caduti in desuetudine e, dunque, recessivi; è bene che, non avendo più corso, siano relegati in soffitta insieme al loro bagaglio ideologico di supporto e surclassati da quelli aderenti al rinnovato carattere democratico del sistema. D'altra parte, va evidenziato, persuasivamente, che il trascinarsi tra le coordinate del procedimento ministeriale – con una certa flessibilità – della cognizione del collegio comporta, a parte la reviviscenza di disposizioni dell'abrogato codice e, con loro, la figura del giudice istruttore, la polverizzazione di garanzie e diritti delle parti coinvolte per l'esclusione – che può riscontrarsi – di istituti processuali quali l'udienza preliminare e i riti speciali; sconcerta, inoltre, l'applicazione, ad opera del giudice, di previsioni inesistenti nell'ordito positivo e la disapplicazione, invece, di quelle vigenti.

Lo sviluppo rettilineo della conclusione s'imbatte nella difficoltà di ricondurre, nonostante lo spirito di abnegazione, entro confini unitari, gli spunti molteplici e, a volte, contraddittori che sono venuti fuori dal di-

²⁰⁹ Come pare dica, senza mezzi termini, E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 145.

battito sul profilo d'indagine. Si registrano profonde crepe fra il *trend* giurisprudenziale e quello dottrinario.

Andando dritti al punto ed evitando di essere ripetitivi²¹⁰, va segnalato che, all'inizio, la Corte costituzionale ha riconosciuto spazio ridotto alla portata dell'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 nel senso che «la trasmissione degli atti dal Collegio al Pubblico ministero avviene non perché questi provveda “[al compimento] di tutta l'attività conseguente alla [accordata] autorizzazione”, ma perché partecipi [a quella] spettante al [tribunale ministeriale] esercitando i suoi poteri»; il Giudice delle leggi, dunque, ha riconosciuto, all'organo epicentro della fase preliminare, anche il ruolo di g.u.p., riconsegnandogli la piena gestione del procedimento anche dopo il benestare del Parlamento²¹¹. D'altronde, esso ha a lungo mantenuto un certo *self restraint*, un atteggiamento «“prudente”» in merito alla configurazione giuridica del tribunale dei Ministri, evitando di «“sanzionare apertamente il cumulo di funzioni, inquirenti e giudicanti», che lo contrassegna²¹².

Il ragionamento della Consulta si è edificato, da un lato, sulla ermeneusi testuale della norma costituzionale, lì dove è detto, senza mezze misure, che lo stesso collegio competente nella prima fase del procedimento lo continua secondo le norme vigenti ed il cui significato non cambia anche se il verbo continui si ritenga riferito al procedimento, in quanto è sempre chiara la designazione a compiere l'istruttoria del collegio; dall'altro, sul rilievo che il testo, in sede di approvazione, emendato dalla Camera pur con vivaci opposizioni, era stato, infine, confermato dallo stesso Senato in seconda lettura. Pertanto, è il tribunale dei Ministri che, non uscendo definitivamente di scena, dopo l'autorizzazione parlamentare, deve concludere l'istruttoria, eventualmente recuperando, sotto il profilo probatorio, gli atti di indagine preliminare già compiuti, in modo da attivare il rito ordinario mediante il rinvio a giudizio o, in caso contrario, prosciogliere il Ministro inquisito; al pubblico ministero, a cui gli atti vanno trasmessi senza ritardo dal collegio, spetterà, invece, formulare le sue richieste e redigere la requisitoria al termine dell'istruzione, restando assegnata al tribunale ministeriale ogni decisione in merito. Ragionare diversamente, infatti, avrebbe significato relegare quest'ultimo «“nella posizione marginale di organo competente per le sole indagini preliminari ex art. 8, con incoerente frantumazione della fase delle indagini in due tronconi – ante e post autorizzazione a procedere – attribuiti alla competenza di organi del tutto diversi e, peraltro, di rango differente”»²¹³. E questo in evidente contrasto con la volontà del legislatore costituzionale di mantenere l'intervento del collegio, per le garanzie di affidabilità che si ritengono correlate a tale organo, non solo nella fase iniziale di deliberazione sommaria, ma anche in quella seguente, in cui, addivenuti alla individuazione di una notizia di reato utilmente suscettibile di accertamenti in ordine la sua effettiva corrispondenza al vero, si debba, appunto, procedere, dapprima, a tali accertamenti, e decidendo, infine, sulla necessità di un intervento della giurisdizione dibattimentale.

In quest'ultima ipotesi, il giudizio prosegue dinanzi al giudice ordinario competente per materia e territorio, secondo le comuni regole processuali e senza altra difformità rispetto al procedimento per i reati comuni (commessi dai Ministri) che non sia quella della prevista competenza funzionale del tribunale avente sede nel capoluogo del distretto della corte di appello competente. Viceversa, l'eventuale proscioglimento, se disposto dal collegio inquirente dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere²¹⁴, comporta la conseguente chiusura del procedimento: tale evenienza non deve meravigliare, in quanto l'avvenuto rilascio del beneplacito parlamentare costituisce soltanto la rimozione dell'ostacolo

²¹⁰ Le citazioni della giurisprudenza e dei relativi contenuti informativi del disposto sono stati già oggetto di disamina nel § “la procedura. In particolare, l'autorizzazione a procedere” quando si è tentato di disegnare la cornice dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 e, soprattutto, i margini dei parametri di apprezzamento in esso conati.

²¹¹ Cfr. C. cost., sent. 25 maggio 1990, n. 265 in *Giur. cost.*, 1990, p. 1582 ss., con osservazioni di G. Di Raimo, *L'interpretazione dell'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 e i relativi aspetti della l. n. 219 del 1989*.

²¹² L. Tirabassi, *La Consulta «declina» l'invito a sancire la natura investigativa del Tribunale dei ministri. Scelta obbligata o decisione «prudente»?», in *Giur. cost.*, 1998, p. 238 ss.*

²¹³ E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., p. 163 che riprende gli asserti di Cass., sez. I, 4 marzo 1994, P., nella pubblicazione di *Cass. pen.*, 1994, p. 2717 ss. e, soprattutto, p. 2719.

²¹⁴ V. R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., p. 174, nt. 74 che distingue l'archiviazione «preliminare», ex art. 8, comma 2, l. n. 1 del 1989, inoppugnabile e passibile di revoca solo se sopravvengano nuove prove (art. 2, comma 2, l. n. 219 del 1989) (ergo, provvedimento sostanzialmente definitivo a causa della non impugnabilità e conclude un procedimento nel quale manca ogni significativo apporto probatorio della parte privata), dalla archiviazione «speciale» a seguito del rifiuto di autorizzazione da parte della Camera competente e dalla archiviazione «ordinaria» nella quale potrebbe sfociare l'indagine preliminare proseguita dopo la concessione dell'autorizzazione stessa.

“politico” alla prosecuzione delle investigazioni, ben potendo, il collegio, a seguito di una più meditata conoscenza dei fatti, decidere l’assoluzione del Ministro indagato. In altri termini, pur essendo venute meno, a seguito della concessione dell’autorizzazione parlamentare, le ragioni che impedivano di assoggettare il Ministro alla giurisdizione penale ordinaria, residuano ancora al collegio inquirente degli spazi processuali per decidere il rinvio a giudizio o il proscioglimento: in proposito, l’art. 3, comma 2, l. n. 219 del 1989, nel prevedere la trasmissione degli atti senza ritardo dal collegio al procuratore distrettuale, segna l’inizio dell’ultima «specialità» del procedimento per i reati ministeriali. «Un’ulteriore deroga, qui, all’ordinario procedimento che neppure dopo l’autorizzazione parlamentare riprende secondo le regole in quanto resta affidata allo speciale collegio l’istruttoria intera: la “specialità” continua anche quando le ragioni (più o meno apprezzabili) della differenziazione tra la posizione dei ministri e quella di ogni altro cittadino che doveva essere l’obiettivo della riforma sono venute meno»²¹⁵. Infatti, da tale momento sulla base di una nuova valutazione degli atti da parte del predetto organo (collegiale), si apre la sequenza procedimentale (finale) concernente le determinazioni del p.m. relative all’esercizio dell’azione penale e le decisioni del tribunale dei Ministri che definiscono l’intero procedimento.

La Suprema corte, forte degli epiloghi della Consulta, dal suo, ha sempre ritenuto che la l. n. 1 del 1989 ha derogato, con riferimento a questo determinato aspetto, alle disposizioni codicistiche; tale eccezione, riponendo il basamento in una fonte di rango costituzionale, sarebbe stata legittimamente posta²¹⁶. Le pronunce della Cassazione hanno confermato, dunque, la tesi dell’affidamento al collegio anche della competenza in ordine al rinvio a giudizio del Ministro indagato (e, si presume, dei concorrenti) e alla celebrazione dell’udienza preliminare: concatenazione procedurale consecutiva all’autorizzazione a procedere parlamentare e sino al dibattimento. Tutta la fase predibattimentale del processo ordinario sarebbe governata dal collegio inquirente che deciderebbe sulla domanda di rinvio a giudizio presentata dal pubblico ministero.

La prassi, a dispetto delle criticità, in sostanza, ha sempre fatto coesistere, in uno stesso organo, funzioni ontologicamente diverse: il profilo ambivalente del collegio che ingloba, ad un tempo, il ruolo di inquirente e le attività decisorie tipiche riservate al g.i.p., non violerebbe l’art. 3 Cost., giustificandosi la diversità di disciplina rispetto al processo ordinario con la speciale posizione che rivestono i soggetti nei confronti dei quali si svolge il giudizio per reati ministeriali. Ma, tale spiegazione, in teoria, valevole per i membri del Governo poco si attaglia ai compartecipi nell’illecito ministeriale, specie se cittadini comuni.

Ecco che le chiusure della giurisprudenza sono alquanto ficcanti. Trovando il modo di liquidare il tema, si è affermato²¹⁷, icasticamente, che «L’art. 7 [l. n. 1 del 1989] ha istituito presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d’appello un organo specializzato della giurisdizione ordinaria con competenza a svolgere attività di indagine e con il potere decisionale riguardo all’archiviazione relativamente ai reati commessi nell’esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai ministri. Peraltro, allo stesso organo sono attribuiti anche poteri decisorii in ordine al rinvio a giudizio all’esito della udienza preliminare, come si deduce dalla legge anzidetta il cui art. 9, comma 4 prevede

²¹⁵ L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri. Art. 96 Cost.*, cit., p. 485.

²¹⁶ Lo riferisce G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 306, nt. 264.

²¹⁷ Cfr. Cass., sez. VI, 17 febbraio 1999, n. 564. Per un commento sulla pronuncia P. Gatto, *L’udienza preliminare nel procedimento per i reati ministeriali: dalla giustizia politica ad una discutibile politica della giurisdizione*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 1378 ss. e P.P. Rivello, *Una pronuncia della Cassazione che lascia aperti molti interrogativi sull’incompatibilità dei componenti del “tribunale dei ministri”*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2000, p. 386 ss. Tale ultimo A. è stato incisivo nell’esporre «il carattere deludente dei passaggi argomentativi della decisione della Cassazione, laddove i giudici di legittimità, accolta la tesi interpretativa sviluppata dalla Corte costituzionale, hanno negato che dal suo accoglimento possano derivare rilevanti problemi di incompatibilità». Questi, peraltro, contesta la visione che i Giudici di legittimità hanno dell’art. 11 l. n. 1 del 1989 che disciplina l’istituto dell’incompatibilità riguardo la materia in esame. Essa, di rango (peculiare) costituzionale, sostituirebbe ogni altra, ponendosi in un rapporto di eccezione-regola. Mentre, la sussistenza di una previsione come quella dell’art. 11, l. n. 1 del 1989 «non potrebbe essere letta come una deroga rispetto ai canoni del “giusto processo”, ed in particolare, con riferimento alla nostra tematica, rispetto all’art. 6 comma 1 Conv. eur. dir. uomo, laddove delinea “l’imparzialità del giudice alla stregua di un canone oggettivo indeclinabile per la disciplina della funzione giurisdizionale». Pertanto, l’A., facendo proprie le idee della costante dottrina e anche di fronte all’intensità dei poteri investigativi del tribunale dei Ministri, reputa inammissibile che questa sorta di p.m. collegiale, dopo aver condotto l’inchiesta, anche offrendo elementi di prova di adeguata consistenza, possa poi partecipare all’udienza preliminare preordinata alla valutazione del medesimo episodio, accertando la fondatezza delle sue stesse elaborazioni investigative. Il che, minerebbe alla terzietà e imparzialità dell’organo.

che il collegio per i reati ministeriali, dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere deve "continuare" il procedimento secondo le norme ordinarie, assumendo, cioè, le funzioni di giudice dell'udienza preliminare. In tale attività non è ravvisabile alcuna incompatibilità del collegio per i reati ministeriali, *ex art. 34 c.p.p.*, per [gli adempimenti] svolti in precedenza, sia perché, nella materia, le incompatibilità sono regolate dall'art. 11 della legge che non la prevede per l'ipotesi di che trattasi, sia perché, comunque, una tale situazione potrebbe solo ricorrere per il giudice che decide sul merito e non per il giudice dell'udienza preliminare che [vaglia l'] istanza di rinvio a giudizio del p.m.».

La pronuncia, che si pone nel solco dei precedenti giurisprudenziali del Giudice delle leggi e di legittimità²¹⁸, è l'emblema di come la prassi, incapace di fornire un'interpretazione fedele a quella prospettata dalla quasi totalità degli interpreti e, solo dopo parecchio tempo, come si vedrà, dalla Corte costituzionale, sia abbarbicata all'insegnamento circa la competenza funzionale del collegio in ordine all'udienza preliminare; ne sono derivate ricostruzioni sempre difformi l'una dall'altra e, spesso volte, anche in contrasto con le dritte dalla medesima fissate. E valga il vero²¹⁹.

Essa si distingue, nondimeno, per alcuni passaggi argomentativi dalla lampante connotazione ideologica. In effetti, secondo la Suprema corte, gli esiti cui è pervenuta troverebbero conforto sia nella lettura della normativa di riferimento che nei parametri costituzionali; il contraccolpo è la riesumazione nostalgica, neppure troppo dissimulata, della figura del giudice istruttore di cui si sottintende, legittimando la natura duale del collegio, la pretesa terzietà e la conseguente funzione di garanzia. In realtà, ai dubbi sull'epilogo singolare del problema, deve associarsi la ferrata critica della sua giustificazione in chiave costituzionale: la sintassi del testo positivo e i principi della Carta fondamentale spingono verso ben diverse prospettazioni.

Innanzitutto, è ostico ritenere che la normazione attribuisca al tribunale dei Ministri, in maniera univoca, la funzione di giudice per l'udienza preliminare con riguardo ai reati ministeriali. Le difficoltà si rinvergono nel mancato coordinamento della normativa in materia, l'art. 96 Cost., le leggi costituzionale e ordinaria del 1989, i richiami alle regole processuali del codice di rito. Sullo sfondo, poi, l'avvicinarsi di due sistemi processuali, non fungibili, che hanno riverberi anche sulla modulazione strutturale degli organi protagonisti del procedimento. Il riferimento è principalmente al collegio che «a suo agio nel sistema processuale del 1930», «scade a corpo estraneo» nell'attuale assetto delle indagini preliminari, «con tutti i sintomi di rigetto del caso»²²⁰. Sembra evidente che gran parte della partita si gioca sulla lettura del dato positivo: tra coloro che chiamano in causa l'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989 e, con esso, i lavori preparatori (con esiti non risolutivi) e quelli che fanno leva, nel propendere per l'uscita di scena del collegio, sul det-

²¹⁸ In maniera conforme, si è sostenuto che «In tema di procedimento per reati ministeriali, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, c.p.p., sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., nella parte in cui non prevede la incompatibilità a svolgere la funzione di giudici dell'udienza preliminare dei componenti del collegio per i reati ministeriali che hanno in precedenza compiuto attività di indagine, richiesto l'autorizzazione a procedere e quindi sostanzialmente svolto, secondo la prospettazione della questione, funzioni di p.m. Infatti, lo stesso legislatore costituzionale, nell'istituire, con la [l. n. 1 del 1989], il collegio per i reati ministeriali e nell'attribuirgli funzioni tanto inquirenti quanto giurisdizionali, ha preventivamente escluso l'ipotizzabilità di una causa di incompatibilità nei confronti dei componenti del collegio che, dopo avere esaurito la fase delle indagini preliminari, richiesta e ottenuta l'autorizzazione a procedere proceda all'udienza preliminare». Cass., sez. VI, 15 giugno 1998, n. 2151, in *Giust. pen.*, 1999, pt. III, c. 715. V., inoltre, tra le altre, Cass., sez. VI, 19 febbraio 1997, n. 706, in *Cass. pen.*, 1998, p. 1137 (con nota di P.P. Rivello, *Un profilo particolare in tema di incompatibilità del giudice con riferimento alle funzioni svolte dal tribunale per i reati ministeriali*); Cass., sez. VI, 21 gennaio 1997, M., in *Arch. n. proc. pen.*, 1997, p. 155; Cass., sez. VI, 14 ottobre 1996, G., in *Cass. pen.*, 1998, p. 921. In senso difforme, nell'ambito della giurisprudenza di merito, tra le tante, trib. Napoli, 23 marzo 1998, in *Giur. it.*, 1998, c. 2380 che ha asserito, in maniera secca, «Il collegio per i reati ministeriali è funzionalmente incompetente a celebrare l'udienza preliminare». Sempre nella giurisprudenza di merito, trib. Napoli, 27 novembre 1997, in *Cass. pen.*, 1998, 2495 (: «Sulla base dell'interpretazione letterale e sistematica delle norme vigenti, in conformità ai principi costituzionali, deve ritenersi che il collegio per i reati ministeriali cessi le proprie funzioni una volta concessa l'autorizzazione a procedere e quindi debba trasmettere, ai sensi dell'art. 3, comma 2, l. n. 219 del 1989, gli atti al p.m. perché prosegua il procedimento secondo le norme ordinarie e quindi richieda *ex art. 416 c.p.p.* il rinvio a giudizio al g.u.p. competente»). I. inoltre, trib. Venezia, 30 novembre 1994, B. e D.M., in *Foro it.*, 1995, pt. II, c. 312.

²¹⁹ In una nota pronuncia, il Supremo collegio, superando il principio del *tempus regit actum*, ha sancito l'ultrattività del vecchio codice di procedura penale. E nella prassi si raggiungono epiloghi paradossali (alla cui base aleggiano equivoci di fondo) e, dunque, preoccupanti secondo i quali il collegio, nella fase successiva all'autorizzazione a procedere, svolge le funzioni che erano proprie del giudice istruttore, con relativa applicazione delle norme procedurali del codice del 1930, le uniche che si conformano alla sua struttura (soprattutto, Cass., sez. I, 4 marzo 1994, P., cit.).

²²⁰ P. Gatto, *L'udienza preliminare nel procedimento per i reati ministeriali: dalla giustizia politica ad una discutibile politica della giurisdizione*, cit., p. 1379.

tagliato art. 3, l. n. 219 del 1989. E per la risoluzione dell'enigma interpretativo, a parte la ritenuta prevalenza della prima disposizione sulla seconda per un fatto di rapporti nella gerarchia tra fonti di rango diverso, si accelera sul fatto che il verbo «*continui*» debba ritenersi utilizzato *transitivamente*²²¹. Mentre, pare debba procedersi ad un'inversione metodologico-interpretativa che parta dal «testo puro» della legge e tenga conto, per riempire i vuoti di cui all'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989, non solo e non tanto dell'aspetto formale, ma anche dei profili contenutistici della riforma rivisitati nella loro globalità e dall'angolo visuale della Costituzione²²². L'errore si annida nelle premesse prima che in altro.

«La verità è che la mera lettura di una delle due norme “alla luce” dell'altra non dà risposte [decisive], non fosse altro che per la loro equivoca caratterizzazione semantica. Il campo va allargato: se le regole, in qualche misura, traggono linfa dai principi, è da questi che bisogna partire; è “alla luce” di questi, più precisamente, che bisogna interpretare sia l'art. 9 della legge costituzionale che l'art. 3 comma 4 della legge ordinaria di attuazione; combinando poi tra di loro questi ultimi, senza troppe remore metodologiche. Stabilite le premesse, il fine è quello di enucleare dal sistema una disciplina il più compiuta possibile del procedimento per i reati ministeriali, e non si vede perché le zone d'ombra in esso riscontrabili non debbano essere rischiarate attraverso l'interazione di due testi diversi nel rango formale, ma strutturalmente omogenei». Nel fare questo, non occorre «partire da troppo lontano»: la legge n. 1 del 1989 che, peraltro, non è soggiogata da una certa fissità, esplicita una precisa linea di tendenza che è quella di restituire la cognizione dei reati ministeriali alla giurisdizione ordinaria; pertanto, ogni deviazione va ricondotta entro la stessa. «Per ragioni di natura sistematica, [quindi], la soluzione giurisprudenziale» in analisi «non è condivisibile»; «l'uscita di scena del tribunale dei ministri, una volta concessa l'autorizzazione parlamentare, è prospettiva che non violenta affatto il dato normativo, almeno a voler privilegiare visuali interpretative non troppo asfittiche; e valorizza l'art. 3, comma 4 della legge di attuazione, che la diversa esegesi svuota di significato, di fatto espungendola dall'ordinamento»²²³. Si deve, pertanto, concludere nel senso di prediligere una lettura della materia sistematica e costituzionalmente orientata; sicché, la competenza del giudice ordinario a pronunciarsi sul rinvio a giudizio si impone addirittura come l'unica scelta possibile, a meno di non voler travisare il senso di principi costituzionali come la terzietà del giudice (il quale non può svolgere le indagini e al contempo decidere sull'idoneità delle stesse a sostenere l'accusa in dibattimento), il diritto di difesa (irrimediabilmente leso in mancanza dell'*actus trium personarum*), la stessa presunzione di innocenza (art. 27, comma 2, Cost.). Del resto, il procedimento per reati ministeriali (e, dunque, anche il passaggio di consegne dal tribunale dei Ministri al giudice ordinario, conseguita l'autorizzazione a procedere) soggiace sempre e comunque al sistema penale costituzionale: esso non è isolato dal complesso delle disposizioni della Carta fondamentale in materia processuale; non costituisce un microcosmo da esse avulso, una zona franca regolata da una legge costituzionale letta senza alcuna stella polare, quasi sterilizzata. Dove le garanzie, che altrove si fanno valere, passano ingiustificatamente in secondo piano. Invero, gli spazi di manovra per imporre una soluzione costituzionalmente preferibile sono piuttosto angusti e legati agli ondivaghi orientamenti giurisprudenziali. Il nodo da sciogliere sta in un tagliando dell'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 che faccia proprie le prescrizioni contenute nella normativa di attuazione, anche in vista di una maggiore funzionalità giudiziaria.

Più tardi, si registrano ancora interventi della Corte costituzionale²²⁴ la quale ha reputato manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale della l. n. 219 del 1989 «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità del collegio per i reati ministeriali a svolgere la funzione di giudice dell'udienza preliminare» e «a disporre il rinvio a giudizio dell'imputato» in rapporto agli artt. 3, 27, comma 2, 111 Cost. e 9, l. n. 1 del 1989. Sul seguente

²²¹ M. Olivetti, *Il c.d. Tribunale dei ministri all'esame del Csm: osservazioni in margine ad alcune «risposte a quesiti»*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 1520.

²²² P. Gatto, *L'udienza preliminare nel procedimento per i reati ministeriali: dalla giustizia politica ad una discutibile politica della giurisdizione*, cit., p. 1381.

²²³ P. Gatto, *L'udienza preliminare nel procedimento per i reati ministeriali: dalla giustizia politica ad una discutibile politica della giurisdizione*, cit., p. 1381. Si ricollega a quanto appena affermato R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., p. 185 che sottolinea come sarebbe stato più coerente, da parte della Consulta (sent. n. 265 del 1990) dichiarare l'illegittimità dell'art. 3, comma 2, l. n. 219 del 1989 piuttosto che costringerla ad una problematica coabitazione con la prescelta interpretazione del precetto costituzionale.

²²⁴ C. cost., ord. 24 luglio 2000, n. 346, in www.cortecostituzionale.it.

presupposto: posto che «il diritto vivente esclude che i provvedimenti adottati dal giudice che versa in una situazione di incompatibilità siano affetti da nullità, in quanto le cause di incompatibilità non incidono sui requisiti di capacità del giudice, costituendo invece motivo di ricusazione, da far valere nei termini e modi previsti dall'apposita procedura, il giudice rimettente avrebbe dovuto (...) spiegare», ma non lo avrebbe fatto, «in base a quale principio o regola processuale l'accoglimento della questione determinerebbe la regressione del procedimento alla fase oramai esaurita dell'udienza preliminare, tanto più che dall'ordinanza di rimessione neppure risulta che la parte abbia tempestivamente attivato, nel corso del procedimento avanti al Collegio per i reati ministeriali, la procedura di ricusazione del giudice ritenuto incompatibile».

Invero, già in precedenza, il Giudice delle leggi si era interessato alla tematica con una sentenza con la quale ha ordinato che «È infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 comma 1, 24 comma 2, 25 comma 1, 27 comma 2, 101 comma 2 Cost., dell'art. 34, comma 3 c.p.p. “nella parte in cui non prevede l'incompatibilità ad esercitare nel medesimo procedimento l'ufficio di giudice nei confronti del Collegio per i reati ministeriali”»²²⁵. L'enigmatica del dispositivo impone di aggiungere qualche tassello, in fatto e diritto, anche per le ricadute che il principio espresso potrebbe avere sulla posizione del coimputato laico. Ebbene, in esito al procedimento intavolato ai sensi della l. n. 1 del 1989, il collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Roma disponeva l'archiviazione nei confronti di un Ministro e altri indagati laici; con lo stesso provvedimento veniva ordinata la separazione della posizione di uno di questi ultimi e l'invio dei relativi atti al procuratore della Repubblica (di Roma) ai sensi dell'art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989. Esercitata l'azione penale nei confronti di costui, all'udienza preliminare, il g.i.p., visto che, in precedenza, aveva fatto parte del tribunale dei Ministri (organo in cui si fondono poteri investigativi con attività decisorie)²²⁶ che aveva preso in esame la posizione dell'imputato, presentava dichiarazione di astensione ex artt. 34, comma 3, e 36, comma 3, c.p.p. In particolare, nel ruolo, aveva compiuto attività istruttorie, acquisito documentazione e contestato al soggetto lo specifico accadimento da cui era sorto il procedimento “stralciato”; atti che costituivano fonte di prova nell'attuale processo²²⁷. Il Presidente del tribunale rigettava la dichiarazione, ritenendo che tra le ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 34 c.p.p., da considerarsi tassative, non era compresa quella dedotta. Nella successiva udienza, preso atto della statuizione, il giudice per le indagini preliminari sollevava questione di legittimità costituzionale nei termini raccontati. Per il rimettente, poiché in base all'art. 1, comma 2, l. n. 219 del 1989, il collegio esercita i poteri che spettano al pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari, appare evidente che egli aveva antecedentemente svolto funzioni inquirenti²²⁸. Tali funzioni sono, peraltro, incompatibili con quelle giudicanti proprie del giudice dell'udienza preliminare, come deriva dall'art. 34, comma 3, c.p.p., norma finalizzata a realizzare la assoluta separazione tra funzioni requirenti e giudicanti, e pertanto da interpretarsi nel senso che rientrano nell'area dell'incompatibilità anche i casi in cui il giudice abbia di fatto svolto, attraverso l'esercizio dei relativi poteri, funzioni di p.m. Peraltro, osserva ancora il giudice *a quo*, il principio enunciato dall'art. 34, comma 3, c.p.p. non è di immediata estensione al caso di specie, soprattutto per la considerazione delle peculiari caratteristiche del procedimento innanzi al tribunale dei Ministri, costituente, in relazione alla incerta natura di detto or-

²²⁵ Cfr. C. cost., 21 novembre 1997, n. 352, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3450 ss. che reca, in calce, la nota di P.P. Rivello, *Separazione della posizione di un indagato «laico» disposta dal collegio per i reati ministeriali e incompatibilità dei componenti del collegio in relazione al processo celebrato nei confronti di tale soggetto*, p. 3455.

²²⁶ La Corte di cassazione, in adunanza plenaria, ha sostenuto che il sindacato effettuato dal collegio previsto dall'art. 7 della citata l. n. 1 del 1989 consiste in una deliberazione sommaria conseguente alle investigazioni esperite, congiuntamente, dai suoi componenti: Cass., sez. un., 26 aprile 1989, G., in *Cass. pen.*, 1989, p. 1435.

²²⁷ P.P. Rivello, *Separazione della posizione di un indagato «laico» disposta dal collegio per i reati ministeriali e incompatibilità dei componenti del collegio in relazione al processo celebrato nei confronti di tale soggetto*, cit., p. 3455 crede che l'inchiesta condotta dal tribunale dei Ministri incontri limitazioni temporali e di acquisizione probatoria del tutto bizzarre «rispetto ai poteri di indagine che l'ordinamento processuale comune riconosce all'autorità giudiziaria». Inoltre, circoscrive l'obiettivo del loro compimento all'accertamento della sussistenza o meno dei requisiti per far luogo all'archiviazione, cui si giunge o in presenza di notizie non fondate o perché risultino configurabili le ipotesi focalizzate dall'art. 2, l. n. 219 del 1989.

²²⁸ La considerazione riceve il sostegno di P.P. Rivello, *Separazione della posizione di un indagato «laico» disposta dal collegio per i reati ministeriali e incompatibilità dei componenti del collegio in relazione al processo celebrato nei confronti di tale soggetto*, cit., p. 3456: «(...)», poiché i componenti del collegio svolgono alcune funzioni assimilabili a quelle del p.m., non è ammissibile che, in violazione del principio di imparzialità, i componenti di tale collegio possano poi giudicare la posizione dei soggetti laici in relazione ai quali il tribunale dei ministri abbia disposto, previa separazione, la trasmissione degli atti all'organo giudiziario competente».

gano, una eccezionalità nel nostro ordinamento²²⁹. Dunque, la normativa sulle cause di incompatibilità andrebbe estesa al caso di specie, trattandosi di salvaguardare il principio di imparzialità e terzietà del giudice. L'omessa previsione in tal senso violerebbe gli artt. 3, comma 1, 24, comma 2, 25, comma 1, 27, comma 2, 101, comma 2, Cost., per l'ingiustificata disparità di trattamento tra fattispecie sostanzialmente analoghe, tale da inficiare il rispetto delle regole sul giudice naturale, sul diritto di difesa, sulla presunzione di innocenza e sull'indipendenza di giudizio dell'organo giurisdizionale. Il Giudice delle leggi ha ritenuto non fondata la questione, non occorrendo intervenire sull'art. 34 c.p.p. con una pronuncia additiva. Il rimettente avrebbe correttamente individuato nell'art. 34, comma 3, c.p.p. la previsione che intela le situazioni di incompatibilità del tipo di quella denunciata, concernenti, quindi, funzioni esercitate o uffici ricoperti nell'ambito del medesimo procedimento, capaci di pregiudicare l'imparzialità e la terzietà di chi, poi, sarà chiamato ad assumere la veste di giudice. Tuttavia, non avrebbe colto nel segno: nella occasione, la situazione di incompatibilità andrebbe «logicamente ravvisata in via preliminare ed assorbente per avere il Collegio per i reati ministeriali proposto un atto di denuncia, mediante l'individuazione degli estremi di un reato non ministeriale a carico di un concorrente "laico"» e la conseguente trasmissione degli atti al Procuratore della Repubblica». In effetti, dall'ordinanza di rimessione si apprende che il tribunale dei Ministri, svolte le investigazioni secondo la normativa del 1989, disponeva l'archiviazione per i reati ministeriali e, nel contempo, ordinava la separazione nei confronti di un concorrente laico per un reato diverso, enucleando gli estremi del fatto di reato e ordinando la trasmissione degli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma (art. 2, comma 1, l. n. 219 del 1989). Nell'agire in questo modo, il collegio avrebbe assolto all'obbligo che l'art. 331 c.p.p. ricollega ai pubblici ufficiali che abbiano notizia, nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, di un reato perseguibile d'ufficio di farne denuncia e di trasmettere gli atti al p.m.; pertanto, tale situazione integra il caso di incompatibilità, previsto dall'art. 34, comma 3, c.p.p. di avere proposto denuncia. Per decidere, non sarebbe stato necessario prendere in esame la peculiare fisionomia, i poteri e le funzioni del Collegio per i reati ministeriali: «l'ipotesi di incompatibilità consistente nell'aver presentato una denuncia obbligatoria assume, infatti, un valore assorbente e logicamente preliminare rispetto alla supposta funzione pregiudicante individuata dal giudice rimettente nell'aver il Collegio svolto funzioni di pubblico ministero». Questo sarebbe «quanto basta per dichiarare non fondata la censura di illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, c.p.p. nei termini prospettati dal rimettente, in quanto la situazione di incompatibilità con l'ufficio di giudice dell'udienza preliminare in cui viene a trovarsi il componente del Collegio per i reati ministeriali che ha ravvisato gli estremi di un reato a carico di un concorrente laico ed ha presentato la relativa denuncia al procuratore della Repubblica già comporta l'obbligo di astensione a norma del combinato disposto degli articoli 34, comma 3, e 36, comma 1, lett. g), c.p.p.».

Certi che il pregiudizio arrecabile, in termini di incompatibilità, dal giudice che, dopo essere stato membro del tribunale dei Ministri, sia chiamato a svolgere il ruolo di g.u.p. nel procedimento nato da un'archiviazione per i reati ministeriali e uno scorporo nei confronti di un imputato laico accusato di un reato diverso meriterebbe apposita menzione nell'art. 34, comma 3, c.p.p., preme un duplice esito riflessivo: innanzitutto, gli epiloghi dell'intervenuta archiviazione per un Ministro ed eventuali altri indagati, si riversano favorevolmente anche sui soggetti laici che abbiano concorso nel reato del primo; in secondo luogo, ove si ravvisi il presunto compimento, da parte del compartecipe, cittadino comune, di un illecito che esula dalla sfera dell'art. 96 Cost., questi sarà sottoposto, comunque, a distinto accertamento di giurisdizione ordinaria.

Riprendendo le fila del discorso principale, va detto che, emarginate alcune impostazioni adesive agli insegnamenti della prassi²³⁰, la problematica in questione ha evidenziato una distanza pressoché

²²⁹ Risulta già anomalo che un organo collegiale giurisdizionale sia incaricato di eseguire indagini preliminari. Poi, esso, esercitando poteri inquirenti e, nello stesso tempo, svolgendo un ruolo di garanzia e di controllo, risulta, così, plasmato secondo un'impostazione che «altera l'equilibrio su cui si fonda il nuovo sistema processuale». V. A. Toschi, sub art. 8 l. 16 gennaio, n. 1, cit., p. 500 s.

²³⁰ Ad esempio, secondo G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali*, cit., p. 4185, nt. 34 l'art. 4, comma 4, della l. cost. n. 1 del 1989 potrebbe essere letto nel senso che «Continuare il procedimento da parte del Collegio significa non poter essere relegato nel solo compito del completamento delle indagini, la cui necessità potrebbe, in ipotesi, concretamente difettare, svuotando di pratica applicabilità la norma costituzionale». L'A. finisce, dunque, «Può, (...) indursene la possibilità per il collegio di esercitare i poteri attinenti alle decisioni di rinvio a giudizio o di non luogo a procedere; così evitandosi l'incongruenza sistematica di far coesistere nella fase finale del procedimento – come in talune opzioni della prassi – tre organi diversi, P.M., Collegio e g.u.p.». Perplesità ancora sono state manifesta-

incolmabile tra gli abbrivi della giurisprudenza e i pareri dottrinali largamente diffusi contrari alla resurrezione del collegio nel processo ordinario e fermi – a ben donde – nell’asserire che, nello stadio prossimo all’autorizzazione a procedere proveniente da uno dei rami del Parlamento, si devono seguire le disposizioni del codice di procedura penale in vigore²³¹, tanto che, con nerbo, si è contestata la stessa esigenza di un affondo della Corte costituzionale riguardo ad esegesi imperniate «su di un lessico malamente impiegato dal legislatore»²³²; il che, a scapito di un’ermeneusi sistematica delle disposizioni delle ll. n. 1 e 219 del 1989 alla luce del codice di procedura penale che ha evidenziato, oramai, la ne-

te in letteratura in ordine alla situazione che si verificherebbe qualora si aderisse alla tesi della competenza del g.u.p. ordinario a svolgere l’udienza preliminare nei procedimenti per reati ministeriali: si verrebbe a sottoporre un organo collegiale al controllo di uno monocratico. V. A.A. Sammarco, *La richiesta di archiviazione*, Milano, 1993, p. 182. Tuttavia, si è fatto puntualmente notare come sia «un inconveniente “estetico” se paragonato con la gravità delle conseguenze derivanti da un’interpretazione diversa»: C. Valentini, *Le forme di controllo sull’esercizio dell’azione penale*, Padova, 1994, p. 226. Nel cavalcare l’onda di tale filone esegetico, si è sostenuto che, in base alle usuali regole ermeneutiche, e tenuto conto dell’ordine delle parole, il verbo «continui», utilizzato nel contesto dell’art. 9 l. n. 1 del 1989, sembra avere un’accezione ben diversa, assumendo un significato transitivo, come desumibile dal fatto che ad esso viene in tal caso posposto, come predicato, il termine «procedimento»; gli atti sarebbero dunque ritrasmessi al “tribunale dei ministri” proprio perché lo stesso collegio riprenda ad occuparsi della vicenda con quella ambivalenza di funzioni che già caratterizzava la fase precedente all’autorizzazione a procedere (ne dà conto, P.P. Rivello, *Una pronuncia della Cassazione che lascia aperti molti interrogativi sull’incompatibilità dei componenti del “tribunale dei ministri”*, cit., p. 386 s.).

²³¹ Autorevole L. Elia, *Gli inganni dell’ambivalenza sintattica*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1049 nel discorrere dell’art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989: «Tale norma piuttosto che nel senso della trasmissione degli atti di nuovo al Collegio “perché continui il procedimento” (verbo transitivo), dovrebbe leggersi: “perché il procedimento continui secondo le norme vigenti” con una apertura alle nuove norme del codice di procedura penale, (...)». Terminava l’A., «Aggiungevo di ritenere plausibile la lettura col verbo “continuare” in senso intransitivo perché tutta la *ratio* ispiratrice della legge portava ad estendere al massimo il diritto comune e a restringere il più possibile il ricorso a norme speciali (...)»; conf. l’indirizzo (che trae a proprio sostegno alcune espresse indicazioni dei lavori parlamentari) in virtù del quale il sintagma «perché continui il procedimento secondo le norme vigenti» andrebbe interpretato in senso intransitivo, vale a dire come se fosse detto «perché il procedimento continui secondo le norme vigenti» e, dunque, ad opera degli organi giudiziari ordinari e con le comuni cadenze: intervento dell’on. Mellini (in *Atti Camera Deputati*, X legislatura, Res. Sten., seduta del 12 maggio 1988, p. 37 volto a ribadire l’esigenza che dopo la concessione dell’autorizzazione il procedimento non fosse sottratto alle forme normali). C. Pansini, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1052 risolutiva: «Nei procedimenti per l’accertamento dei “reati ministeriali” l’udienza preliminare deve essere svolta innanzi al giudice ad essa deputato secondo le regole ordinarie di rito penale e non già di fronte allo speciale organo collegiale distrettuale incaricato della fase investigativa» e in *Incompatibilità del collegio per reati ministeriali e udienza preliminare*, cit., p. 211: «(...) la concessione dell’autorizzazione a procedere segna l’ultimo momento del regime procedimentale “speciale”, facendo perdere qualsiasi ragione d’essere ad ulteriori interventi da parte del c.d. Tribunale dei ministri che si risolvano in alcunché di diverso dalle necessarie attività di impulso». Nell’affermare questo, l’A. punta il faro sulla mancata introduzione di un organo differenziato (in modo da mantenere una garanzia giurisdizionale rafforzata) in sede di impugnazione e sui lavori preparatori della legge stessa. V., poi, A. Gaito, *Nei processi per reati ministeriali qual è il giudice per l’udienza preliminare?*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, p. 853 per il quale una volta ottenuta l’autorizzazione dall’Assemblea, nessun privilegio trova più giustificazione ed il Ministro inquisito torna ad essere indagato come gli altri, restituendosi alla giurisdizione penale gli usuali poteri di controllo e di decisione. L’A., poi, continua: «sarebbe *contra ius* non considerare il ruolo diaframmatico che assolve istituzionalmente l’intervento di un giudice terzo a garanzia di neutralità tra il materiale d’indagine e la decisione da adottarsi all’epilogo dell’udienza preliminare, in quanto solo la presenza di un organo differenziato nel ruolo e diverso nella persona può valere a dissolvere la pericolosità di un sospetto di parzialità». Inoltre, tra i tanti, D. Carcano, *Reati ministeriali: necessità di una legge che chiarisca competenze e disciplina da applicare*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 2720; D. Manzione, *Reati ministeriali e giudizio penale, ovvero della giurisdizione dimezzata*, in *Cass. pen.*, 1991, p. 210; G. Tranchina, *Autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Dig. pen.*, IV, Torino, Utet, 1990, p. 485 e L.A. Mazzaroli, sub art. 9 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 509: il passaggio degli atti di cui all’art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 «non deve essere inteso secondo quanto proposto dai deputati che introdussero la modifica, e cioè nel senso di prevedere una competenza del collegio per un’ulteriore istruttoria e per il provvedimento di rinvio a giudizio o di proscioglimento, perché ciò contrasterebbe con le previsioni del nuovo codice di procedura penale, il quale vede scomparire la figura del giudice istruttore e l’istruttoria formale. Se anche il Senato avesse aderito a tale interpretazione, il risultato ottenuto sarebbe stato quello di far nascere già vecchio il nuovo procedimento per i reati ministeriali: ciò che invece non è accaduto grazie alla proposta del Senatore Elia a che la norma, lasciata inalterata, venga letta diversamente da come prospettata dalla Camera: “...perché continui il procedimento” va inteso nel senso di “affinché il procedimento continui” (con significato intransitivo del verbo) e non già nel senso di “perché faccia continuare il procedimento” (dove il verbo “continuare” è transitivo ed il soggetto della proposizione rimane il collegio)». Il problema, per l’A., non sussisterebbe perché, comunque, la legge di attuazione n. 219 del 1989 stabilendo, all’art. 3 comma 1, che «quando gli atti siano stati rimessi (...) al collegio (...) il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione» e specificando al 2° comma che «il collegio provvede senza ritardo a trasmettere gli atti al procuratore della Repubblica», «chiude, così, la questione».

²³² A. Scafati, *Ministri, per l’udienza preliminare è competente il giudice ordinario*, in *Dir. e giustizia*, 2002, 19, p. 46 che puntualizza (p. 6): le dinamiche dell’accertamento dei reati commessi dai Ministri o ex Ministri nell’esercizio delle loro funzioni «tracciano itinerari affatto peculiari, perlomeno con riguardo alla competenza (funzionale e per territorio) e allo stadio che precede la formulazione dell’accusa».

cessità di un ridimensionamento del tribunale dei Ministri al solo periodo iniziale del procedimento, stante il fondamento stesso di tali provvedimenti, consistente, almeno in prima approssimazione, nella ridisegnazione della competenza in ordine ai reati ministeriali a favore della giurisdizione ordinaria. A questo si aggiunga che, ragionando in senso opposto, non è dato sapere neppure quali siano le regole che dovrebbero indirizzare il collegio in questo *step* procedurale chiaramente estraneo alle ragioni per cui l'organo è stato concepito nell'ambito dell'accertamento per reati ministeriali.

La configurazione ibrida del tribunale dei Ministri, caratterizzata dalla commistione fra compiti d'inchiesta e di carattere valutativo all'esito dell'udienza preliminare è, oltretutto, antitetica rispetto alla necessità di assicurare il principio di terzietà del giudicante. Sarebbe oggi inimmaginabile, in virtù del mutato sistema processuale penale e delle rinnovate garanzie costituzionali, una previsione che consentisse ad un organo – pur collegiale e dotato di poteri giurisdizionali – di controllare se stesso ed il proprio operato. Se si ammettesse che gli stessi magistrati, dopo aver svolto le investigazioni, in qualità di componenti del collegio per i reati ministeriali, possano, poi, partecipare all'udienza filtro preordinata a conoscere del medesimo episodio, si finirebbe col ritenere che ad essi spetti accertare la fondatezza di un'accusa concepita sulla scorta delle proprie precedenti ipotesi investigative, in violazione del canone accusatorio che pretende la rigida separazione tra funzioni inquirenti e giudicanti²³³. In questo senso, allora, non può andare esente da qualsivoglia rilievo tale interpretazione che sembra celare un'irrazionale disparità di trattamento processuale tra i Ministri e gli imputati comuni, che invece possono contare su un controllo di un organo giurisdizionale terzo e imparziale sul rinvio a giudizio²³⁴.

A seguito della concessione dell'autorizzazione a procedere, spetterà, quindi, al pubblico ministero partecipare alla successiva fase con cui si chiudono le indagini preliminari e svolgere la propria competenza in ordine all'esercizio dell'azione penale, «scioglie[ndo] l'alternativa tra la richiesta di archiviazione e quella di rinvio a giudizio», eventualmente chiedendo dapprima al collegio un supplemento di indagini²³⁵ e, non è da escludere, un rito alternativo. Nel caso si varchi la soglia del processo, sarà poi di fronte agli ordinari organi giudicanti competenti, il g.u.p. presso il tribunale ordinario competente, che dovrà svolgersi l'udienza preliminare²³⁶.

Scelta, questa, che meglio si addice ad un processo ministeriale in cui vi sono coimputati che non rivestono posizioni di vertice i quali si troverebbero sguarniti – da qui la disparità di trattamento – delle tutele di cui godrebbero altri individui che versino in analoga situazione al di fuori di una procedura ministeriale.

A prescindere da tali dubbi ermeneutici e, anzi, volendo scioglierli definitivamente, sembra risolutiva la legge di attuazione (la n. 219 del 1989) della legge costituzionale n. 1 del 1989 che, all'art. 3, ha ripensato alla dizione dell'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989: rimessi gli atti al collegio «il procedimento continua secondo le norme ordinarie» (comma 1), dunque, il collegio «provvede senza ritardo a trasmettere gli atti al procuratore della Repubblica» presso il tribunale competente (comma 2) ove l'inciso scolpisce il rifiuto di ogni altra indagine e ritrae, in maniera definitiva, come con il ricevimento degli atti provenienti dall'organo politico, si concluda definitivamente il pregresso esercizio delle investigazioni assegnato al tribunale dei Ministri e si attivi il rito ordinario²³⁷. Vi è di più. Con il rischio di essere riduttivi, quando il legislatore costituzionale ha adottato la criptica espressione di cui al comma 4 dell'art. 9, l. n. 11 del

²³³ L. Tirabassi, *Giudizi sui reati ministeriali e udienza preliminare: una difficile «convivenza» all'insegna del diritto di difesa*, in *Giur. it.*, 1997, pt. II, c. 325.

²³⁴ P.P. Dell'Anno, *Il procedimento per reati ministeriali*, cit., p. 365.

²³⁵ Per quanto riguarda l'eventuale richiesta di supplemento d'indagini, da parte del pubblico ministero, al collegio dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere, sottolinea G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 322 come tale eventualità è «espressamente prevista per la fase precedente all'autorizzazione a procedere dall'art. 8, terzo comma, della l. cost. n. 1 del 1989» ma appare parimenti riferibile al momento temporale che la segue poiché «l'incompletezza delle indagini preliminari potrebbe non consentire al Pubblico ministero di svolgere compiutamente la propria competenza in ordine all'esercizio dell'azione penale».

²³⁶ Questo sostiene E. Albanesi, *La «propria» ed «autonoma valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati* (sent. Corte cost. n. 241/2009), cit., p. 477. Denunciava, tra gli altri, la necessità di escludere nella raccolta delle prove la «mediazione conoscitiva» di un soggetto diverso dal giudice che deve emettere la sentenza M. Massa, *Contributo all'analisi del giudizio penale di primo grado*, Milano, 1964, p. 275.

²³⁷ C. Pansini, *Incompatibilità del collegio per reati ministeriali e udienza preliminare*, cit., p. 213 e A. Toschi, sub art. 8 legge 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 503.

1989 non poteva non sapere che le «norme vigenti», evocative del codice di procedura penale, già emanate, sarebbero entrate in vigore di lì a poco ed erano refrattarie ad una ibrida e inestricabile commistione di ruoli pena la reviviscenza di figure oramai desuete e il *suspectus* di parzialità insito nell'aver compiuto l'investigazione.

Il cambiamento di rotta in giurisprudenza è arrivato a seguito della riproposizione di un'ulteriore *quaestio de legitimitate*, in relazione agli artt. 3, 27, comma 2, e 111 Cost., dell'art. 3, comma 1, l. n. 219 del 1989 il quale, si è ricordato, prevede che, quando gli atti del procedimento a carico di Ministri vengono riversati al collegio a seguito della licenza a proseguire, l'attività accertativa si protrae secondo le norme ordinarie²³⁸.

Il Giudice delle leggi²³⁹, nell'occasione, anche se ha emesso una sentenza interpretativa di rigetto correttiva (dopo aver dichiarato non fondata la *quaestio* «per l'erroneità del presupposto interpretativo dal quale il giudice rimettente è partito»), sembrerebbe aver posto fine all'annosa *querelle* sulla latitudine della competenza funzionale del tribunale dei Ministri²⁴⁰. Densa di conseguenze sul piano costituzionale, la pronuncia in analisi ha determinato una significativa eco poiché espressiva di quella corrente giurisprudenziale che ha valorizzato il giusto processo.

Le argomentazioni addotte, che non si risolvono in una forzatura sintattica, ma si riallacciano allo *jus superveniens*, sono facilmente riassumibili in pochi passaggi nevralgici.

Essa – carente un intervento del legislatore di interpretazione autentica²⁴¹ – muove dal riconoscimento implicito – difficilmente contestabile sulla base del dato normativo – che il ruolo svolto dal Tribunale distrettuale è equiparabile a quello tenuto nel procedimento ordinario dall'organo d'accusa. Ora, se nella vigenza del vecchio codice di procedura penale, era pensabile che i compiti decisori fossero svolti da magistrati che avevano promosso l'azione penale o esercitato poteri d'indagine (poliedricità funzionale), sif-

²³⁸ La q.l.c. è stata sollevata con ordinanza di rimessione del 24 maggio 2001 del tribunale dei Ministri di Napoli. Il provvedimento che chiama al vaglio la Corte costituzionale si ancora, dissociandosene, alla interpretazione giurisprudenziale della Corte di cassazione pressoché univoca nel ritenere che al tribunale ministeriale competesse la celebrazione dell'udienza preliminare. [Per una panoramica completa degli interventi giurisprudenziali sul tema (antecedenti la pronuncia n. 134 del 2002) sia consentito un rinvio a C. Pansini, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*, cit., p. 1057 ss. che non manca di sottolineare come la Suprema corte nelle varie occasioni si è continuamente arrampicata «sugli specchi di una ricostruzione forzata del dato normativo e sistematico», nonché esegetico, rendendo «decisioni difformi l'una all'altra e, spesse volte, anche in contrasto con i principi da essa stessa affermati in altra sede»]. Difatti, parte dal presupposto che la l. n. 219 del 1989 debba essere – come è nella prassi – letta nel senso che il collegio inquirente, una volta formulata la richiesta di rinvio a giudizio, celebri esso stesso l'udienza preliminare. L'attuale ermeneusi, quindi, secondo il giudice rimettente, contrasterebbe con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3 Cost.), di presunzione di non colpevolezza (art. 27, comma 2, Cost.), nonché con il principio del giusto processo (art. 111 Cost.) e crea un irragionevole *deficit* di garanzie nei procedimenti penali nei quali siano coinvolti Ministri, in quanto l'imputato si vede assegnato come giudice-garante dell'udienza preliminare quello stesso collegio che in precedenza ha svolto indagini nei suoi confronti e le ha ritenute di una consistenza tale da non procedere all'archiviazione. Alla luce di tale premessa ed in considerazione dell'indubbio ruolo investigativo attribuito al collegio, la censura rivolta alla l. n. 219 del 1989 si fonda sulla assenza in essa di una previsione di incompatibilità a svolgere entrambe le funzioni, inquirente e giudicante, come previsto nell'art. 34, comma 3, c.p.p.: le sole cause di incompatibilità, in effetti, sono individuate nell'art. 11, comma 1, l. n. 1 del 1989.

²³⁹ Cfr. C. cost., 24 aprile 2002, n. 134 in *Giur. cost.*, 2002, p. 1035 ss. con osservazioni di L. Elia, *Gli inganni dell'ambivalenza sintattica*, e di C. Pansini, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*. In merito alla sentenza, v., inoltre, P.P. Rivello, *Procedimenti per i reati ministeriali nella fase dell'udienza preliminare: risolti i contrasti interpretativi*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, p. 1409 ss. e il nostro approfondimento, *infra*, § "Il "concorrente" nel reato ministeriale. Rimane ancora molto da dire ...". Sembra orientarsi in senso diametralmente opposto alla Consulta, G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 259 (cui si rimanda anche per una carrellata di pronunce della Corte di cassazione e dei Giudici di merito in proposito, p. 302 ss.) che, nel discorrere del tribunale dei Ministri, prima lo colloca in un momento che «si può definire preliminare al dibattimento» e, quanto alle incombenze, sostiene che «è competente (...) a svolgere le indagini preliminari preventive alla richiesta dell'autorizzazione a procedere» e «», dopo la sua eventuale concessione, a continuare il procedimento».

²⁴⁰ Residua qualche incertezza poiché la tipologia di pronuncia della Consulta – anche se fornisce una interpretazione conforme a Costituzione e può «orientare vincolativamente la valutazione sulla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, tutte le volte in cui venga riproposta sulla stessa legge e negli stessi termini» – non ha valore formalmente e direttamente stringente ma liberamente apprezzabile da parte dei suoi destinatari. Pertanto, sarebbe «strada obbligata» una declaratoria di illegittimità costituzionale della l. n. 219 del 1989 «nella parte in cui non prevede che l'udienza preliminare si svolga innanzi al giudice ordinario competente»: C. Pansini, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*, cit., p. 1061 s.

²⁴¹ Lo esigeva, D. Carcano, *Reati ministeriali: necessità di una legge che chiarisca competenze e disciplina da applicare*, in *Cass. pen.*, 1994, p. 2720 ss.

fatta commistione di ruoli è improponibile nel nuovo sistema processuale penale che, con la scomparsa del giudice istruttore, si è ispirato all'opposto principio della diversificazione nella titolarità delle funzioni inquirente e giudicante che è indice privilegiato di imparzialità e trova tutela nella previsione di incompatibilità sancita nell'art. 34, comma 3, c.p.p.²⁴² (e, prima ancora, nell'art. 6 Cedu²⁴³).

La scissione dei ruoli è, a sua volta, collegata ad un rafforzamento, sul piano costituzionale, del principio di terzietà del giudice: la separazione funzionale è coesistente alla struttura del processo penale, in base ai principi di parità delle parti e di terzietà del giudice rispetto ad esse. Anzi, questi sono elementi costitutivi del giusto processo nel senso che quest'ultimo può dirsi giusto in quanto, tra l'altro, sia assicurata l'esigenza di imparzialità del giudice. Sembra ovvio, in quest'ordine di idee, che chi investiga rimarrebbe pregiudicato dal suo operato nel momento in cui, formulata l'imputazione, dovesse valutare l'idoneità delle proprie indagini a sostenere l'accusa in giudizio. Pertanto, come puntualizza la Corte, l'imparzialità altro non è che «un aspetto di quel carattere di “terzietà” che connota nell'essenziale tanto la funzione giurisdizionale [in generale] quanto la posizione del giudice». Questo orientamento ha, poi, più di recente, trovato «sanzione costituzionale formale» nel testo rinnovato dell'art. 111, comma 2, Cost.

Descritto in questi termini il mutamento della cornice ordinamentale, la Corte costituzionale sottolinea, in chiusura, come il perdurare dell'interpretazione avanzata dall'orientamento giurisprudenziale dominante in materia relegherebbe la disciplina del procedimento ministeriale al di fuori delle garanzie costituzionali e in dissonanza con i canoni accusatori e la porrebbe in contrasto con il vigente assetto del processo penale, investendo della fase seguente all'imputazione quello stesso organo – pur collegiale e dotato di poteri giurisdizionali – che ha compiuto le indagini sul ministro inquisito e ha richiesto nei suoi confronti l'autorizzazione parlamentare (controllerebbe se stesso e il proprio operato). Di conseguenza, essa, conducendo ad un vero e proprio *overruling* della decisione del 1990, interpreta il dettato dell'art. 3, comma 1, l. n. 219 del 1989 nel senso che gli atti sono riconsegnati al collegio affinché la procedura venga gestita secondo le forme tradizionali, «vale a dire per impulso del Pubblico ministero e davanti agli ordinari organi competenti», non allo speciale collegio ministeriale: per effetto della *voluntas legis* e di una «interpretazione [sistemica] dell'ordinamento, quale è venuta a configurarsi progressivamente nel tempo»²⁴⁴. Cioè a dire, con semplicità, che, in nome della sicurezza sociale, la sede elettiva di accertamento dei fatti e delle responsabilità ministeriali e di verifica del capo di imputazione è e deve rimanere il processo ordinario.

²⁴² Solo la presenza di un organo differenziato nel ruolo e diverso nella persona può dissolvere la «pericolosità» insita in un sospetto di parzialità.

²⁴³ Per L. Elia, *Gli inganni dell'ambivalenza sintattica*, cit., p. 1050 la motivazione della sentenza n. 134 del 2002 «dimostra persuasivamente come (...) gli sviluppi nella giurisprudenza della Corte costituzionale e il consolidamento legislativo delle scelte compiute con il nuovo codice di procedura penale rendessero sempre più dissonante la scelta interpretativa adottata nel 1989-1990: il peso attribuito all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la modifica costituzionale sul giusto processo (art. 111, comma 2) coronavano un nuovo quadro normativo, (...). Nel capovolgimento del sistema, come viene definito nella motivazione l'esito di un decennale processo di evoluzione, non poteva non essere travolta una chiarissima situazione di incompatibilità, insuscettibile di essere rimediata con il ricorso all'astensione e alla ricasazione. (...). Pertanto, «la sostanziale inversione di marcia a 180 gradi compiuta dalla Corte nel 2002 rispetto alla opzione interpretativa adottata da quella del 1990» è ricollegabile ad «un ciclo di storia legislativa e di maturata coerenza istituzionale che ha reso intollerabile una scelta già allora molto discutibile ma sicuramente avvertita come meno contrastante con elementari esigenze di diritto comune».

²⁴⁴ V. C. Pansini, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*, cit., p. 1060 s. che, pur attribuendo all'intervento della Consulta la valenza «di aver ricondotto il divieto, per il collegio ministeriale, di celebrare l'udienza preliminare entro binari più generali del semplice riconoscimento di una causa personale di imparzialità», non nasconde che, se la giurisprudenza di legittimità avesse compiuto uno sforzo interpretativo incentrato sulla compatibilità degli artt. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 e 3, comma 1, l. n. 219 del 1989 con i pilastri del nuovo sistema processuale penale, non si sarebbe neanche posta l'esigenza di sollevare la questione di legittimità costituzionale dinanzi al Giudice delle leggi. Peraltro, per l'A., «È l'eccezionalità della natura “duale” del collegio rispetto alla tipologia degli atti da compiere ad imporre che questi ultimi siano solo quelli espressamente riconosciuti dalla legge. Quindi, anche a voler ritenere che in capo allo speciale collegio permangano funzioni inquirenti successivamente all'intervento del provvedimento autorizzativo, l'assenza di una specifica norma che attribuisca a questo il potere di emettere una qualsiasi decisione sulla fondatezza o meno dell'accusa permette di escludere che ulteriori profili di specialità della materia siano desumibili aliunde. Sicché, attribuire al giudice competente in via ordinaria la celebrazione dell'udienza preliminare vuol dire aver posto a chiare lettere un limite all'esercizio dei poteri del giudice specializzato: sarebbe funzionalmente incompetente quel collegio che, dopo aver svolto indagini e chiesto l'autorizzazione a procedere nei confronti di un ministro, celebrasse erroneamente anche l'udienza preliminare» (la conclusione è ricondotta dall'A. ad A. Gaito, *Tribunale per i ministri e udienza preliminare: un'ipotesi di incompetenza funzionale*).

La chiusa cui si è pervenuti si attaglia, oltremodo, all'evenienza che l'illecito ministeriale sia commesso dal membro dell'Esecutivo in concorso con altri individui, specialmente se estranei alle Istituzioni. Intraprendendo percorsi distinti, si correrebbe il serio rischio di dubitare della legittimità costituzionale del combinato disposto degli art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989 e 3, comma 1, l. n. 219 del 1989 sotto il profilo della ragionevolezza. Oltretutto, deve escludersi che in questo settore sia tollerabile un decremento di garanzie e che l'imputato sia conseguentemente sottoponibile al giudizio di un magistrato "prevenuto" nei suoi confronti. È alquanto inverosimile che il collegio possa svolgere un'attività tipicamente inquirente volta alla individuazione di fonti di prova a carico dell'imputato e, al contempo, un ruolo di garanzia e di controllo, plasmato secondo una logica che altera gli equilibri su cui si fonda il nuovo sistema processuale.

GARANZIE DISCUTIBILI

Qualora il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro vengano condannati per reati messi in atto nell'esercizio delle loro funzioni, «la pena è aumentata fino ad un terzo in presenza di circostanze che rivelino la eccezionale gravità del reato» (art. 4, l. n. 1 del 1989)²⁴⁵. Il principio impone l'obbligo dell'aumento della sanzione ed è estrinsecazione di una discrezionalità monofasica in quanto, anziché prevedere la rilevazione della singolare gravità del reato e, in seguito, l'opportunità dell'aumento, descrive della sola identificazione della fattispecie circostanziale²⁴⁶.

Tale «aggravante indefinita»²⁴⁷ è orientata a dare rilievo alla particolare lesività della condotta delittuosa ministeriale, il cui carattere di eccezionalità è da intendersi «come una sorta di "ipertrofia" offensiva, sostanzialmente dipendente dal peculiare livello delle funzioni coinvolte nella commissione del reato e strutturalmente riflessa sulle modalità della condotta o sull'entità del danno e del pericolo» (art. 133, commi 1 e 2, c.p.p.)²⁴⁸.

Nei procedimenti per i reati ministeriali nei quali siano inquisiti membri del Parlamento non trova, altresì, applicazione l'art. 68, comma 2, Cost. (art. 10, comma 2, l. n. 1 del 1989): a sottintendere che l'autorizzazione a procedere concernente i Ministri non è accomunabile a quella prevista da tale ultima norma che postula una deliberazione, a maggioranza semplice, slegata da paletti di riferimento esplicitamente enunciati²⁴⁹.

La rigidità dei disposti *ex art. 4 e 10, comma 2, l. n. 1 del 1989* viene presto surclassata da un coacervo di garanzie (alla genesi, stalli) procedurali che il legislatore – a torto – ha serbato ai componenti dell'Esecutivo e ai Parlamentari. Difatti, nell'ambito dei procedimenti per reati ministeriali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri, nonché gli altri inquisiti che siano membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati (per questi ultimi, in mancanza di ogni indicazione, non è dato sapere se ciò valga anche quando siano cessati dalla carica) non possono essere sottoposti a vincoli cautelari personali²⁵⁰, a intercettazioni telefoniche (resta il dubbio per quelle telematiche – che, a logica,

²⁴⁵ G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., p. 1149 la considera un vera e propria circostanza aggravante.

²⁴⁶ V. T. Padovani, sub art. 4 l. 16 gennaio 1989, n. 1, in *Legislazione pen.*, 1989, p. 488.

²⁴⁷ T. Padovani, sub art. 4 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 489 per cui l'appartenenza della fattispecie circostanziale dell'art. 4 alla categoria delle aggravanti indefinite «trae pertanto seco tutte le perplessità che [essa] suscita in termini di legalità, sotto il profilo della determinatezza. Non si può tuttavia negare che, rispetto ai reati ministeriali, una previsione così atteggiata sia volta a soddisfare un'esigenza sanzionatoria fondata, e peraltro non facilmente traducibile in una fattispecie tassativa».

²⁴⁸ T. Padovani, sub art. 4 l. 16 gennaio 1989, n. 1, cit., p. 489.

²⁴⁹ L'art. 68 Cost. prevede, ai commi 2 e 3, che, senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun componente del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analogo benessere è richiesto per sottoporre i membri delle Camere a captazioni, in qualsivoglia forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza. La regolamentazione della procedura è rimessa alla l. 20 giugno 2003, n. 140. Di recente, sull'argomento, v. A. Testaguzza, *Immunità*, in *Il Penalista*, 15 gennaio 2019, p. 7 s.

²⁵⁰ «La formulazione prescelta dall'articolo in esame per inquadrare le attività soggette ad autorizzazione – evidentemente ricavata dall'art. 13 cost., laddove l'art. 343.2 c.p.p. opera un più specifico riferimento alle "misure cautelari personali" – è peraltro tanto ampia da comprendere alcuni fra gli atti non espressamente menzionati, ove gli stessi comportino una qualche forma di restrizione della libertà personale. Dovranno quindi considerarsi soggette ad autorizzazione anche le ispezioni personali, del

dovrebbero esservi ricomprese – e, soprattutto, per la moltitudine di captazioni di dialoghi sonori – in tempo reale e/o differito – o le intrusioni filmiche che hanno riempito il panorama investigativo degli ultimi anni a seguito del repentino avanzamento tecnologico), a sequestro (dovrebbe essere quello probatorio), violazione di corrispondenza oppure a perquisizioni personali o domiciliari (non si fa cenno a quelle locali, eseguite in ambienti non di privata dimora: potrebbe essere una scelta consapevole data la – evidentemente ritenuta – minore loro invasività o di un difetto di coordinamento ovvero, non è da escludere, una dimenticanza) senza l'autorizzazione (*ad acta*) del ramo parlamentare competente ai sensi dell'art. 5, l. n. 1 del 1989, a meno che «siano colti nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura» (art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1989). In realtà, questa ultima dicitura (*anacronistica*) è stata rimodulata dall'art. 1, comma 4, l. n. 219 del 1989: a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice, essa «si intende riferita ai delitti menzionati nella seconda parte del comma 3 dell'articolo 343 del nuovo codice di procedura penale».

L'elenco delle attività per il cui compimento il collegio deve essere previamente autorizzato è più ristretto rispetto alla previsione di carattere generale risultante dall'art. 343, comma 2, c.p.p.: non vi rientrano l'ispezione personale, la ricognizione, l'individuazione ed il confronto; nulla è, poi, previsto relativamente all'interrogatorio che, secondo il nuovo codice, è invece esperibile solo a richiesta dell'interessato²⁵¹.

Sembra di poter sostenere che gli atti catalogati dall'art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1989 siano viziati ove compiuti in assenza della autorizzazione a procedere: e le loro possibili risultanze probatorie invalide e non spendibili *ex art.* 191 c.p.p.; se, invece, si tratta di provvedimenti limitativi della libertà personale, saranno attivabili i rimedi previsti in quell'ambito per la mancanza delle relative condizioni-presupposto.

Qui il potere di veto concerne il compimento di singole attività e non influisce sull'esercizio dell'azione penale, bensì sull'esecuzione delle stesse. La Camera competente, convocata di diritto, ha un termine di quindici giorni, a decorrere dalla richiesta, per deliberare sulla base della relazione redatta dalla Giunta; il legislatore, al contrario di quanto accade per il beneplacito imposto dall'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, non prescrive alcunché circa i confini della deliberazione parlamentare.

Oltremodo contestabile è – e per questo andrebbe eliso – l'art. 10, comma 4, l. n. 1 del 1989 per il quale nei confronti del Presidente del consiglio dei Ministri e dei Ministri non può essere disposta l'applicazione provvisoria di pene accessorie che comportino la sospensione degli stessi dal loro ufficio.

IL “CONCORRENTE” NEL REATO MINISTERIALE. RIMANE ANCORA MOLTO DA DIRE ...

Si venga al punto cruciale: la posizione della persona indagata insieme al Ministro a titolo di concorso nell'illecito da questi posto in essere (parecchio si è anticipato, ma la portata del tema del concorso nel reato ministeriale è stratificata).

Nella legislazione sui reati ministeriali, a dispetto dei correttivi datati 1989, s'insinua una pagina bianca, una lacuna degna di nota: il comparto normativo costituzionale e d'implementazione non accenna alla figura/e del compartecipe/i nel reato/i commesso/i dai membri del Governo, creando un'ampia zona grigia dietro la quale rischia/no di trovare riparo. Una carenza, questa, che, non potendo essere appianata – se non limitatamente e con il grimaldello della dialettica – tramite agganci al tessuto positivo, presta il fianco a perplessità e apre a dispute in letteratura e giurisprudenza²⁵².

resto espressamente richiamate dall'art. 13 cost., mentre considerazioni più articolate si impongono per quanto concerne il compimento delle restanti attività»: A. Toschi, *sub art. 10 legge 16 gennaio 1989, n. 1*, in *Legislazione pen.*, p. 511 che, infatti, disserta su questo aspetto.

²⁵¹ L'autorizzazione *ex art.* 10, l. n. 1 del 1989, anche se non esplicitato dal legislatore, si colloca, tendenzialmente, nell'inchiesta e rappresenta, in caso di suo mancato rilascio, un limite notevole affinché il Parlamento si pronunci ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989. Ad avviso di G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 271 s. l'ampiezza della formula dell'art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1989, «misure limitative della libertà personale», «sembra idonea a comprendere anche molte ipotesi *ivi* non espressamente indicate, come le ispezioni personali o domiciliari, le ricognizioni, le individuazioni e i confronti» (*contra*, R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., p. 162 ss.); non sarebbero in esso ricomprese le restrizioni interdittive, nonostante il 4° comma della previsione.

²⁵² La problematica lambisce la sfera del Diritto penale sostanziale e, soprattutto, dell'istituto del concorso di persone nel reato. Per una disamina scrupolosa, si invita alla lettura, tra i molti, di R. Garofoli, *Manuale di Diritto penale – Parte generale*, 15ª ed.,

Verrebbe da pensare, in prima battuta, risolvendo la problematica dai rudimenti, che la mancata celebrazione del processo per gli esponenti dell'Esecutivo implichi la fuoriuscita dal cammino accertativo anche dell'*extraneus*. Del resto, dalla l. n. 1 del 1989 sembra trarsi solo l'impressione che il lasciapassare possa essere pronunciato anche nei confronti di inquisiti che non siano Ministri o *ex tali*: non a caso, infatti, l'art. 5, laddove delinea la competenza delle due Camere in ordine all'autorizzazione a procedere, non parla mai espressamente di Ministri ma, molto più genericamente, di «persone» o «soggetti». Benché siano presagibili *dissenting opinions*, come anticipato – dissipando il dubbio al più presto –, a parte la faticosa tenuta costituzionale di argomentazioni avverse sul piano della ragionevolezza e dell'obbligatorietà dell'azione penale, esistono motivi per definire la *quaestio* nel senso anzidetto; una visione difforme, oltre che risultato di uno sforzo interpretativo accidentato, sarebbe tanto piana quanto superficiale e destinata a proiettarsi verso astiose critiche.

L'indeterminatezza del lessico impiegato, avvalora l'idea che esistano diritti partecipativi del coindagato (parlamentare o laico) nel procedimento penale instaurato: si spazia dall'audizione dinanzi alla Giunta (dove possono essere messe in luce circostanze che hanno indotto alla condotta deviante in presenza di un rischio per l'interesse dello Stato o quello pubblico), anche su sua domanda, alla possibilità di prendere visione della documentazione di cui questa dispone, per arrivare a quella di attivare una granitica difesa, presentando memorie al collegio ministeriale o avanzando istanza di essere sentito da quest'ultimo dopo che il procuratore della Repubblica inoltra ad esso gli atti unitamente alle richieste (sembra di poter dire che il legale del compartecipe inquisito possa produrre elementi a discarico per negare la fondatezza dell'accusa). Nella prospettiva, dovendosi attenere il tribunale dei Ministri ad un «obbligo di leale collaborazione» nei confronti del Parlamento (o *fair play* istituzionale che dir si voglia), la Camera investita può restituire al medesimo la richiesta di autorizzazione a procedere in quanto non indispensabile per agevolare la prosecuzione delle indagini preliminari ed, in particolare, per compiere gli atti di interrogatorio e confronto dei concorrenti non Ministri, né parlamentari, ritenuti necessari dallo stesso collegio.

Tuttavia, le principali indicazioni in argomento implicano l'istituto dell'autorizzazione a procedere di competenza, a seconda dei casi, di uno dei rami del Parlamento.

Così, scorrendo le norme, ci si accorge di un passaggio sibillino: quando il procedimento s'instaura per una fattispecie posta in essere da più soggetti in concorso tra loro, l'Assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si ascrive la mancata concessione dell'autorizzazione a procedere per esserne assenti i requisiti (art. 4, l. n. 219 del 1989). *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*: la specificazione assume consistenza nella misura in cui il coimputato, per il quale non ricorrono le condizioni del diniego, non rivestendo una carica ministeriale, debba soggiacere, in ogni caso, alla verifica penale.

In letteratura, si è sostenuto che «Tale norma è stata correttamente interpretata nel senso che, delle due decisioni ipotizzabili, ovvero diniego o concessione dell'autorizzazione a procedere, solo la prima consente soluzioni differenziate nei confronti dei singoli concorrenti nel reato: infatti, solo se l'autorizzazione è negata nei confronti del Ministro, sarà possibile decidere riguardo agli altri coimputati *ex art. 4*, secondo comma, (...); viceversa, ove vi sia stata la concessione dell'autorizzazione a procedere per il Ministro, "non è neppure immaginabile che siano sottratti alla giustizia i suoi concorrenti giustificati per il perseguimento dell'interesse pubblico di una funzione di governo (...) che non esercitano!"²⁵³.

La prassi, invece, da quel che si evince dalle letture dei lavori in materia, conta una varietà di situazioni: quelle in cui l'autorizzazione a procedere, negata per il Ministro, è stata concessa per uno o più concorrenti e viceversa, la Giunta ha proposto la concessione per il Ministro ed il diniego per un concorrente laico etc.

Molfetta, Nel Diritto Editore, 2018/2019, p. 1186 ss. e i commenti alle previsioni di riferimento contenuti in *Codice penale commentato*, E. Dolcini-G.L. Gatta (a cura di), Milano, Ipsa, 2015.

²⁵³ G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 297; L. Carlassare, *Il Consiglio dei Ministri. Art. 96 Cost.*, cit., p. 481. Di segno contrario, A. Cariola, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, cit., p. 74: «malgrado il testo della disposizione faccia riferimento dapprima a tutti i soggetti interessati e, successivamente, prenda in considerazione solo l'inquisito che abbia agito per la tutela di un interesse (...), non pare possibile consentire al ramo del Parlamento di volta in volta competente di separare le responsabilità individuali implicate nella fattispecie al suo esame, attraverso un uso della causa di giustificazione funzionale a procurare "assoluzioni" personali, invece che a valutare le oggettive situazioni di fatto».

Stimola a ragionare sulla posizione del coimputato anche l'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989. La lunga dissertazione condotta intorno a questa previsione²⁵⁴ ha risvolti sintomatici sulla posizione di coloro che hanno partecipato al reato del Ministro. Sul profilo si è insistito parecchio, vale la pena solo ribadire che addossare natura "oggettiva" o "soggettiva" alle ipotesi giustificative da essa enucleate comporta deduzioni eterogenee: se dovesse prevalere un'interpretazione in senso soggettivo, il rifiuto dell'autorizzazione a procedere non dovrebbe necessariamente schermare, in modo automatico, i correi (parlamentari e laici); mentre, all'opposto, se si dovesse accogliere la tesi circa il loro carattere oggettivo, la deliberazione denegativa della sottoposizione a giudizio dovrebbe spiegare i suoi effetti su tutti gli eventuali concorrenti rendendoli impermeabili all'accertamento, salvo che si tratti di illeciti diversi da quelli per cui si procede²⁵⁵. Orbene, l'esegesi per cui ai concorrenti nel reato non si estenderebbe la scriminante in disamina sembra portarsi dietro un'obiezione di sostanza; essa postula l'eventualità che, mentre i Ministri potrebbero ricadere sotto l'ombrello del diniego dell'autorizzazione a procedere, i laici potrebbero essere successivamente condannati dal giudice ordinario generandosi una potenziale antinomia in violazione del principio di uguaglianza, posto che essi potrebbero aver agito per condotte del tutto convergenti per l'attività ministeriale²⁵⁶.

Si diceva che i parametri cognitivi enucleati dall'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, allorché ne sia valutata la sussistenza, escludono l'antigiuridicità del fatto. In dottrina, una delle poche voci sulla tematica, ha asserito che l'epilogo opera nei confronti di tutti i concorrenti nel reato ministeriale; ciò, parrebbe evincersi dall'art. 5, l. n. 1 del 1989²⁵⁷. A ben donde, stante l'affermazione contenuta nell'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989, non può escludersi che la causa di giustificazione sia riferibile solo ad alcuni concorrenti, potendo per altri, in difetto di condizioni soggettive (e, cioè, dell'intento di curare un interesse pubblico), quanto meno configurarsi un reato impossibile»²⁵⁸.

Su di un binario parallelo, bisognerebbe comprendere cosa accada in un'altra situazione immaginabile in astratto: il beneplacito, negato nei confronti del Ministro, non lo è altrettanto nei confronti dei soggetti indicati come concorrenti (sempre che si possa nutrire simile evenienza, dal momento che è alquanto improbabile che un coindagato che non ricopra incarichi istituzionali possa agire per la ragion di Stato; oltretutto, ancor più importante, il fatto che la deroga all'ordinaria soggezione dei cittadini alla legge e alla giurisdizione deve avere espressa copertura costituzionale e – allorché l'abbia – deve essere interpretata in chiave restrittiva): la domanda è se si rimane ancora nell'ambito del singolare procedimento per reati ministeriali o si devia, come parrebbe e si sostiene, con convinzione, verso quello ordinario.

Il discorso si appunta anche sull'art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1989 e sulle guarantee da esso concepite per il Presidente del Consiglio, i Ministri e i membri delle due Camere. Significativa è la circostanza che esse non sono state estese agli indagati che non ricoprono tali cariche²⁵⁹. A ben guardare, la scelta urta con un ordinamento che si ispira alla parità di trattamento di tutti dinanzi alla giurisdizione (art. 3 Cost.): salvo si affermi che, in un approccio d'indole sistematica e, principalmente, di valorizzazione del bilanciamento tra diritti ugualmente meritevoli di protezione, per gli inquisiti comuni il procedimento non culmini con la richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989. Si attesta su una posizione diametralmente opposta chi, stante il testo positivo, ribatte che «può essere affermata la possibilità per il Collegio istruttorio di procedere alle indagini preliminari, senza alcun vincolo desumibile dall'art. 10 in esame, per i soggetti non considerati nello stesso, ovvero gli ex Ministri non parlamentari in carica²⁶⁰ e gli altri inquisiti che non siano né [membri del Governo], né parla-

²⁵⁴ V., *infra*, § "(Segue:) la procedura: in particolare, l'autorizzazione a procedere".

²⁵⁵ Si evince che, nell'ambito di uno stesso procedimento, l'autorizzazione potrebbe essere concessa per alcuni e negata per altri. Sulla problematica, M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, cit. p. 26.

²⁵⁶ V. R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., p. 195 per il quale, oltretutto, questa ipotesi non configurerebbe nemmeno un contrasto giuridicamente rilevante «essendo in gioco decisioni tendenti a perseguire fini diversi e destinate a operare su piani affatto distinti: le une ispirate a (discutibilissimi) criteri di giustizia politica; le altre volte ad attuare la giustizia *tout court*».

²⁵⁷ Critici sulla situazione preesistente che non copriva i laici in misura eguale rispetto ai Ministri, A. Cerri, *La giustizia penale costituzionale*, in *Il Parlamento*, 1982, 11, p. 10; L. Elia, *Problemi costituzionali dell'amministrazione centrale*, Napoli, 1966, p. 98; *contra*, R. Moretti, *Osservazioni a C. cost.*, 16 aprile 1982, n. 70, in *Foro it.*, 1982, pt. I, c. 1209.

²⁵⁸ A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., p. 7.

²⁵⁹ La sollecitazione a riflettere viene da A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., p. 6.

²⁶⁰ L'affermazione, sotto questo profilo, lascia perplessi. Se la lettera della norma induce, d'acchito, a ritenere che il tribunale

mentari in carica»²⁶¹. Ma se le cose stanno in questo modo, l'art. 10, l. n. 1 del 1989, in realtà, comunque inteso, è suscettibile di generare una disuguaglianza che potrebbe etichettarsi "a doppia mandata": per i concorrenti che abbiano ricoperto la carica di Ministro in precedenza e quelli laici, da un lato, per i cittadini comuni processati per reati della stessa specie non commessi in ambito ministeriale, dall'altro.

Ulteriore discrasia solleva l'art. 10, comma 4, l. n. del 1989: mentre nei confronti del Presidente dell'Esecutivo e dei Ministri «non può essere disposta l'applicazione provvisoria di pene accessorie che comportino la sospensione degli stessi dal loro ufficio», stessa tutela non viene riservata ai concorrenti che rivestono l'incarico di Parlamentare²⁶². Mentre, per assurdo, qualcuno ritiene che, in caso di Ministro parlamentare per costui valgono (*ad abundantiam*) le prerogative previste per i parlamentari²⁶³.

Come detto, «Per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dai Ministri, la pena è aumentata fino ad un terzo in presenza di circostanze che rivelino la eccezionale gravità del reato». Sembra di poter sostenere – in ossequio al valore dell'uguaglianza – che l'aggravante sia applicabile anche agli indagati parlamentari e non²⁶⁴.

In merito alla posizione del concorrente, la prassi non è d'ausilio. Si conoscono poche decisioni e, peraltro, non dirimenti. La Suprema corte ha affermato, ad esempio, che i giudici che compongono il collegio per i reati ministeriali che, nell'ambito dello stesso processo, abbiano redatto la relazione motivata di richiesta di autorizzazione a procedere (art. 8, comma 1, l. n. 1 del 1989) o abbiano sollecitato il pubblico ministero a riformulare il capo di imputazione o, in altra sede, abbiano pronunciato *sentenza di applicazione della pena* nei confronti di un *coimputato*, non versano in una situazione di incompatibilità (art. 34, comma 3, c.p.p.) a celebrare l'udienza preliminare «allorché nella medesima non siano chiamati ad esprimere valutazioni sul merito dell'accusa»²⁶⁵. L'apparato motivato punta su alcuni aspetti: a) la natura

dei Ministri non incontra alcun ostacolo allo svolgimento delle investigazioni nei confronti degli *ex* Ministri non parlamentari in carica (sia nel comma 1 che nel comma 4 di quella norma non è contenuta alcuna distinzione tra i Ministri in carica e quelli che più non lo sono), un'esegesi combinata tra le singole disposizioni della l. n. 1 del 1989 porta a concludere diversamente: sarebbe un controsenso prevedere una procedura speciale per i Ministri, anche cessati dalla carica, e, poi, al contempo, non allargare le maglie dell'art. 10, comma 1, l. n. 1 del 1989 a costoro. Immaginabile, ma non insormontabile l'eccezione: l'autorizzazione all'adozione di una misura cautelare vuole salvaguardare l'esercizio concreto ed attuale delle funzioni ministeriali; quindi, il potere legislativo, nell'ambito delle sue autonome ed insindacabili potestà politiche, deve valutare discrezionalmente l'opportunità di un provvedimento cautelativo il cui effetto è quello di determinare una brusca interruzione dell'attività funzionale di un ministro.

²⁶¹ G. Tarli Barbieri, *La responsabilità penale dei ministri*, cit., p. 272. L'A. dai richiami giurisprudenziali effettuati (v. p. 272, nt. 125) sembra condividere la tesi per cui la *ratio* del disposto dell'autorizzazione a procedere per gli indagati laici risulta palese solo che si ponga mente al fatto che costoro – al pari del Presidente del Consiglio o dei Ministri – possono aver agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico inerente all'esercizio della funzione di Governo. In definitiva, è vero che, stando il dato letterale dell'art. 4, comma 2, l. n. 219 del 1989, per gli indagati laici il diniego dell'autorizzazione a procedere può essere deliberato dalla competente Camera solo nell'ipotesi in cui l'autorizzazione sia stata negata per il Presidente del Consiglio e per il Ministro. Nondimeno, l'accertamento nei confronti degli indagati laici è, comunque, «subordinato ad autorizzazione», (...). Conf., C. cost., sent. n. 403 del 1994, cit.: attesa la prevalenza dell'art. 10 l. n. 1 del 1989 sull'art. 343 c.p.p., in ragione della sua specialità, e i vincoli che esso pone al collegio nel compimento delle indagini preliminari, cosa che non si traduce in una disparità di trattamento, e preso atto che tale norma si riferisce soltanto a Ministri e parlamentari, «per i coindagati laici concorrenti nel reato ministeriale (anche ove si ritenga – come ritiene il Collegio – che per essi occorra l'autorizzazione a procedere al pari che per gli indagati che siano Ministri o membri del Parlamento) il potere del Collegio non soffre (e non soffriva) limitazione alcuna; quest'ultimo aveva il potere di procedere a quegli interrogatori e atti di confronto ritenuti utili o necessari (dal Collegio medesimo) al fine di chiarire l'oggetto e le circostanze dell'imputazione». La Corte conclude, pertanto, «(...) Il potere di indagine del suddetto Collegio è invece regolato dall'art. 10, comma primo, l. cost. n. 1 del 1989, il quale – contemplando specifiche ipotesi di autorizzazione *'ad acta'* per i soli indagati che siano ministri o parlamentari – non pone alcun limite al compimento di qualsivoglia atto di indagine (*ivi* compresi interrogatori e confronti) per i coindagati cd. laici, concorrenti nel reato ministeriale (cfr. massima n. 21269 in www.cortecostituzionale.it).

²⁶² Sembra ragionevole l'opzione del comma 4 di designare quali destinatari della garanzia costituzionale solo i Ministri in carica: solo verso questi ultimi è possibile applicare pene accessorie che comportano la sospensione dell'ufficio.

²⁶³ C. Rossano, *Manuale di diritto pubblico*, Napoli Jovene Editore, 2017, p. 355.

²⁶⁴ La supposizione è contraddetta da R. Moretti, *Osservazioni sull'istruzione del procedimento di accusa e sull'aggravante speciale dei reati ministeriali*, in *Foro it.*, 1979, pt. I, c. 2197.

²⁶⁵ Cass., sez. VI, 10 ottobre 1997, n. 3895, in *CED Cass.*, n. 209212. Nella medesima occasione, la Cassazione (cfr. *CED Cass.*, n. 209213) ha dichiarato, inoltre, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3, c.p.p. in relazione agli artt. 3, 24 e 25 Cost., nonché della l. n. 1 del 1989 e l. n. 219 del 1989 riguardo all'art. 102 Cost. nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a celebrare l'udienza preliminare per i componenti del collegio *ex* art. 7, l. n. 1 del 1989 che, in seno allo stesso processo, abbiano redatto la relazione motivata di richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 8, comma 1, stesso provvedimento o abbiano domandato al magistrato di riformulare l'addebito, oppure, in altra procedura acce-

spuria dei poteri investigativi, cognitivi e decisorii attribuiti dalla legge costituzionale al tribunale dei Ministri; b) la circostanza che l'autorizzazione a procedere si pone esclusivamente come alternativa procedurale alla richiesta di archiviazione; c) il carattere meramente processuale dell'udienza preliminare; d) l'esclusione di ogni interferenza di giudizio in relazione ad una precedente sentenza di patteggiamento resa nei confronti di un concorrente non necessario²⁶⁶.

La pronuncia consente una duplice considerazione: fornisce elementi per pensare che la chiusura della vicenda processuale nei confronti del Ministro non libera dalla (potenziale) responsabilità penale il concorrente nel reato, tant'è che, nella circostanza, costui definisce il processo a suo carico optando per la via del rito alternativo; in secondo luogo, ingrandendo con la lente sull'argomento in analisi, non ne sono condivisibili gli assunti laddove, per non far cadere i giudici sotto la scure dell'incompatibilità, si parla di difetto di un vaglio sul «merito» dell'imputazione.

Le ortopedie del 1999, ricollegabili alla legge "Carotti", hanno modulato una disciplina dell'udienza preliminare (dalle ottiche disomogenee) diretta a fronteggiare esigenze alle volte alquanto incisive sulla verifica dell'accusa. Dal tessuto letterale dell'odierno articolato normativo, non è da escludere un capovolgimento di prospettive in ordine agli ambiti cognitivi della fase e, più in generale, a proposito delle regole che governano la decisione. Non è revocabile in dubbio che l'aumento dei poteri del giudice in vista dell'approvvigionamento istruttorio (artt. 21-22, l. n. 479 del 1999), inteso come facoltà di ordinare l'integrazione delle indagini e disporre l'acquisizione di prove *ex officio*, potrebbe pregiudicare gli epiloghi dell'udienza, sollevando, oltretutto, dubbi circa l'aderenza del comparto codicistico di settore con la garanzia dell'imparzialità meticolosamente dipinta dall'art. 111 Cost. Del resto, una manovra di questo tipo, che invade un patrimonio tendenzialmente esclusivo delle parti, non poteva non gettare un cono d'ombra sulla figura del g.u.p.: l'intervento officioso sul terreno dell'inchiesta nonché della ricerca istruttoria e dell'incremento informativo spinge ad atteggiamenti negativi quanto al ruolo di quest'ultimo sul fronte della sua neutralità in vista degli esiti di fase e della possibilità di sfociare in risultati stravaganti rispetto ai caratteri della cognizione preliminare²⁶⁷. Certo, molto dipenderà dall'ermeneusi – più o meno

tativa, abbiano pronunciato sentenza di "patteggiamento" nei confronti del coimputato in quanto la disciplina che si occupa dell'attività dell'organo collegiale istituito per conoscere di reati ministeriali «trova la sua genesi in una legge costituzionale che non viola principi immodificabili della Costituzione» e il collegio, anche se «dotato di poteri particolari», non si pone in attrito con i principi fondamentali, inserendosi «nell'ambito della giurisdizione ordinaria come organo specializzato». La decisione si pone lungo il percorso segnato dalla giurisprudenza a proposito della celebrazione dell'udienza preliminare ad opera del collegio ministeriale (su cui v., *infra*, § "le insidie di una norma dalla sintassi ambivalente").

²⁶⁶ Merita di essere citata la riflessione di A. Scalfati (*La riforma dell'udienza preliminare tra garanzie nuove e scopi eterogenei*, in *Cass. pen.*, 2000, p. 2816) che, all'indomani della novella 16 dicembre 1999, n. 479, quanto all'interrogativo riguardante quale fosse il giudice deputato alla verifica dell'incriminazione nei procedimenti per reati ministeriali, se il tribunale ministeriale o il magistrato per le indagini territorialmente competente in via ordinaria, scriveva quanto segue: atteso «il rafforzamento dell'imparzialità cognitiva in sede preliminare», «la relativa giurisdizione dovrà, in tutti i casi, essere espletata da soggetto diverso da colui che ha svolto il ruolo di "garante" per le indagini. E allora, delle due, l'una: o si prevede la possibilità di formare un diverso collegio in ambito distrettuale o, come sembra più conforme all'intero tessuto positivo circa la procedura per reati ministeriali, sarà il giudice singolo territorialmente competente ad occuparsi del controllo sulla richiesta di rinvio a giudizio; del resto, una chiave di lettura ancorata a perduranti soluzioni negative presterebbe il fianco a dubbi di legittimità costituzionale, sotto il profilo degli artt. 3 e 111 comma 1 Cost.». V., inoltre, con varietà di sfumature, tra gli altri, P.P. Dell'Anno, *Azione penale e udienza preliminare per reati ministeriali*, in *Giust. pen.*, 1997, pt. III, c. 393; A. Gaito, *Nei processi per reati ministeriali qual è il giudice per l'udienza preliminare?*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, p. 854; P. Gatto, *L'udienza preliminare nel procedimento per i reati ministeriali: dalla giustizia politica ad una discutibile politica della giurisdizione*, cit., p. 1378 ss.; L. Tirabassi, *Giudizi sui reati ministeriali e udienza preliminare: una difficile convivenza all'insegna del diritto di difesa*, cit., c. 327.

²⁶⁷ Ha qualche riserva A. Scalfati, *La riforma dell'udienza preliminare tra garanzie nuove e scopi eterogenei*, cit., p. 2817: «(...) la formula dell'art. 422, comma 1 c.p.p. – disposizione che consente di acquisire "prove" anche d'ufficio – fornisce un perimetro assai ristretto quanto all'esercizio del relativo potere; in effetti, il particolare regime della rilevanza istruttoria qui delineato si presenta come un filtro a "maglie strette", consentendo l'esclusiva ammissibilità di strumenti manifestamente decisivi [nella prospettiva] della sentenza di non luogo a procedere. Inoltre dall'*incipit* della regola (...) se ne desume un impiego del tutto residuale, cioè subordinato al tentativo di ottenere un previo completamento investigativo. Se le cose stanno davvero così, ne consegue che il ricorso all'intervento officioso delineato dall'art. 422, comma 1 c.p.p. – operando in ambiti molto limitati – si presenta di scarso impatto sul fronte del temuto difetto d'imparzialità; piuttosto, l'esercizio del potere, *in tal modo inteso*, soddisfa criteri di economia, perché tende ad evitare dibattimenti decisamente inutili». Secondo l'A. preoccupa maggiormente la possibilità di ordinare indagini coatte: innanzitutto, la completezza investigativa «protegge i contenuti riconducibili all'art. 112 Cost.» («l'obbligatorietà dell'azione penale resterebbe di fatto vulnerata se il magistrato requirente non si attivasse, prima o dopo, per sostenere l'accusa»). Poi, testualmente: «Nel caso dell'art. 421-bis c.p.p. viene stimolato, appunto, il completarsi investigativo che fisiologicamente spetta all'organo d'accusa. Se è vero che, in tal caso, il giudice non ha strumenti diretti per accrescere il materiale cognitivo, tuttavia, sono le stesse pro-

rigida, più o meno contigua all'impianto sovraordinato e all'ordinamento nel suo complesso – preferita, nondimeno, la scelta di affinare, potenziandola, l'ingerenza del giudice lungo la corsia delle indagini coatte e dell'assunzione di elementi dimostrativi autonomamente disposta, potrebbe, elevando, di conseguenza, un'ipoteca grave per la posizione dell'imputato al dibattimento, scollare la non sovrapponibilità dei contenuti cognitivi dell'udienza preliminare con quelli oggetto di giudizio e varcare la soglia della sufficienza adeguata alla decidibilità sulla fondatezza della contestazione²⁶⁸. D'altra parte, permane fatalmente nevralgica l'area dei canali ai quali legare la perfettibilità istruttoria di cui all'art. 422 c.p.p. (anche se, in linea teorica, si rivelano preordinati e si connotano per la manifesta decisività ai fini della sentenza di non luogo a procedere); il catalogo delle prove acquisibili non è ristretto ad un *numerus clausus*; un arricchimento (assenti le condizioni cui ancorarlo) dell'orizzonte sino ad allora delineato dall'accusa, quando tende a soddisfare un'ansia di ricerca a tutto tondo, assume margini per nulla angusti²⁶⁹. Sicché, è fondato il pericolo di anticipare settori cognitivi affidati al giudice di merito, soprattutto laddove la sfera della discrezionalità assume latitudini difficilmente controllabili.

Melius re perpensa, il legislatore dovrebbe istituire una causa di incompatibilità del tribunale dei Ministri a celebrare l'udienza preliminare e chiarire, con un'interpretazione autentica, il senso dell'art. 9, comma 4, l. n. 1 del 1989: a tutela, non solo del Ministro che dovrà subire il processo per un reato ministeriale, ma anche dei concorrenti nell'illecito che parteciperebbero della stessa procedura.

Sempre dalla giurisprudenza arriva un recente dato che induce a ragionare e mette in crisi il traguardo esegetico raggiunto poco fa. Il Supremo collegio ha sostenuto che «Ai fini della configurabilità della responsabilità dell'*extraneus* per concorso nel reato proprio (nella specie, un reato di abuso d'ufficio), è indispensabile, oltre alla cooperazione materiale ovvero alla determinazione o istigazione alla commissione del reato, che l'*intraneus* esecutore materiale del reato sia riconosciuto responsabile del reato proprio, indipendentemente dalla sua punibilità in concreto per la eventuale presenza di cause personali di esclusione della responsabilità»²⁷⁰.

Se così è, parrebbe di dover ritenere che, laddove il percorso accertativo ministeriale si blocchi perché sfocia nella negazione dell'autorizzazione a procedere su cui il collegio ha interpellato la Camera competente, il coindagato esca definitivamente dal circuito giudiziario: militerebbe in questa prospettiva il fatto che la porzione cognitiva cui si è arrivati al tempo della fase parlamentare, non volge ancora in un accertamento di responsabilità del Ministro, ma solo in una valutazione circa la verosimiglianza della fondatezza della notizia di reato. Ma, non sembra questa la via da percorrere.

Naturalmente, quelle sinora tratteggiate, sono delle mere soluzioni-ponte valevoli anche in caso di scarsa offensività dell'illecito penale, talvolta supportate da alte dosi di formalismo, nell'ottica di stimolare un intervento legislativo sul tema.

DA ULTIMO

Rebus sic stantibus, non è inutile qualche riflessione conclusiva.

Lascia increduli una disciplina che, destinata ad accertare la responsabilità penale di un individuo, esibisca così tante incertezze da dar adito alle esegesi più disparate (spesso, ardite architetture teoriche edificate su presupposti infondati o prodotti di ingegnose quanto indebite effrazioni al dato letterale e si-

spettive impresse all'indagine "coatta" a condizionare (...) il tenore dell'epilogo; è difficile negare che egli partecipi attivamente alla ricerca di quanto risulti utile alla decisione, orientando, anzi, le linee dell'*inventio* secondo risultati da lui stesso assunti in ipotesi. Sul piano concreto, molto dipenderà dal modo d'intendere il potere contemplato dalla norma. Una esegesi più conforme ai canoni costituzionali dovrebbe escludere gli influssi *ope iudicis* che non muovano [da] investigazion[i] già in parte esplorate dal pubblico ministero o allegate da altri; all'opposto, il tasso di neutralità in sede preliminare si abbasserà notevolmente se il giudice dovesse indirizzarsi ad illuminare profili non allegati dalle parti, né riconducibili al panorama delle indagini di cui dispone».

²⁶⁸ Mentre, gli spazi della vera e propria istruttoria per la sede in disamina è tanto residuale quanto primariamente indirizzata alla pronuncia preliminare.

²⁶⁹ Le *chances* di superare l'*impasse* in ordine alla matrice orientativa del compito affidato al giudice si combinano, inesorabilmente, con la necessità di non indulgere troppo verso imputazioni a geometria variabile quanto, piuttosto, su cornici nelle quali il perimetro dell'agone giudiziario sia delimitato, il che, pertanto, vale ad escludere formule vaghe e perfettibili in corso d'opera. Quindi, per rendere meno svilente l'approccio al tema e arginare prassi deplorevoli, l'atto imputativo non dovrebbe essere integrato *ad libitum*: si richiede linearità immediata quanto alle scelte di fondo per non avallare afasie sul piano fattuale e dei contenuti descrittivi dell'accusa.

²⁷⁰ Cfr. Cass., sez. VI, 1° ottobre 2018, n. 43287.

stematico) e, al contempo, a distonie vistose, difficilmente superabili; a maggior ragione quando i comportamenti incriminati condizionano addentro la vita del Paese.

La scelta più opinabile è quella di non aver avuto, il legislatore, l'audacia di rompere i ponti con i precedenti, allestendo una struttura normativa in grado di porre i membri dell'Esecutivo sullo stesso piano dei cittadini comuni. Peraltro, i retaggi del passato, il tribunale dei Ministri dalla commistione dei ruoli e l'impiego (ponderato o meno), quali clausole scagionatrici nel sindacato di procedibilità, di formule enigmatiche, smentiscono in radice, anzi lo contraddicono in maniera palese, il progetto riformatore. Queste ultime, poi, non prestandosi, come dovrebbe, anche in vista della realtà operativa, ad una esatta traduzione tecnico-scientifica, hanno il pregio di corazzare la fase parlamentare per la concessione o il diniego dell'autorizzazione a procedere solo in apparenza: in concreto, anche volendole osservare nella appropriata visuale costituzionale, rimettono la loro delimitazione alla più larga discrezionalità delle Camere di turno che se ne autoproclamano esclusive e insindacabili interpreti. Talora, stanti le spigolose locuzioni usate dal Costituente nella grammatica dell'art. 9, comma 3, l. n. 1 del 1989, il Parlamento partorisce ermeneutiche che appaiono troppo comprensive, tal altra eccessivamente selettive: sarebbe velleitario immaginare il puntuale rispetto del *bon ton* istituzionale in un campo nel quale la forma è sostanza.

Ricorrendo tali parametri, capaci di legittimare ogni possibile condotta, poi, non v'è atto legislativo o Carta fondamentale che reggano il paragone; sicché, un'interpretazione positiva prevale anche sui diritti primari del singolo destinati ad essere vulnerati, addirittura, in riferimento a talune fattispecie criminali, l'inviolabilità della libertà personale (art. 13 Cost.). Si tratta, invero, di una logica non poco stridente a quella di uno Stato come il nostro il cui nucleo duro e la stessa identità nazionale poggiano sui beni primari della persona protetti a livello sovraordinato e, prima ancora, comunitario e internazionale; d'altro canto, il Giudice delle leggi ha, in più occasioni, suffragato la considerazione, ribadendo che il principio "*salus rei publicae suprema lex esto*" non può essere invocato per sfrangiare le garanzie costituzionali²⁷¹.

Quanto al tema sviscerato, in chiusura, se può convenirsi, in astratto, sul fatto che debba esistere un sistema di immunità per coloro che occupano una posizione di vertice a salvaguardia del libero e indipendente esercizio della funzione nei limiti strettamente necessari (segnati da un'opera di bilanciamento tra valori di pari rango)²⁷² e possono giustificarsi eccezioni all'*iter* processuale comune per i reati ministeriali, bisogna riconoscere che, per gli stessi crimini, posti in essere dal singolo in concorso con i membri dell'Esecutivo, non dovrebbero esserci, in ragione di imprescindibili esigenze d'opportunità politico-giuridica, scorciatoie e una loro previsione sarebbe, con difficoltà, rispondente ai principi di uguaglianza e, su larga scala, di ragionevolezza: insomma, apertura nei confronti di prerogative presidianti il ruolo, ma assoluta intransigenza contro l'abuso.

È intuibile il fallimento della revisione dell'art. 96 Cost. e quella della procedura ministeriale risalente al 1989; altrettanto, si è consci dei continui tentativi di affossare le proposte di cambiamento fattesi incalzanti negli anni. È giunto il tempo di imprimere l'accelerazione. Delle due, l'una: o si percorre la tappa quanto mai significativa del processo di normalizzazione della giurisdizione ministeriale e si appronta una manovra, portando a perfezionamento il cammino iniziato di de-costituzionalizzazione e spolitizzazione della materia, oppure la strada da battere, con un rovesciamento di prospettiva, per il compartecipe, soprattutto laico, è quella di riservargli una normativa di dettaglio all'interno di quella ministeriale; così, da stemperare i dubbi diffusi e restituire ai cittadini comuni e ai medesimi verso il Ministro un eguale trattamento di fronte alla legge.

²⁷¹ Cfr., per tutte, C. cost. n. 151 del 2012 e C. cost. n. 89 del 2014.

²⁷² L. Carlassare, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in Ead. (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, p. 20.