

REATI MINISTERIALI E FUNZIONE GIURISDIZIONALE ALLA PROVA DELLE RECENTI PRASSI: UNA IPOTESI PER LA "SPOLITICIZZAZIONE" DELLE PROCEDURE.

Irene Elia

Abstract [It]: Lungo i binari tracciati dagli interventi legislativi relativi all' art. 96 Cost., ci si ripropone di individuarne *rationes* e limiti, sì da pervenire ad un'ipotesi di riforma idonea a scongiurare le storture manifestatesi nella prassi. Per tale via, i casi "Diciotti" e "Gregoretti" da "problematici" precedenti giudiziari, divengono volano per una inaspettata rilettura del sistema.

Abstract [En]: *Along the tracks marked by the legislative interventions related to art. 96 of the Constitution, we aim to detect its rationes and limits in order to bring a hypothesis of reform capable of averting the distortions that have arisen in practice. In that way, the troublesome "Diciotti" and "Gregoretti" cases can become the driving forces of an unexpected reinterpretation of the system.*

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** Il procedimento ex art. 96 Cost. ante riforma. – **3.** L' art. 96 Cost. post riforma: i nuovi aspetti procedurali. – **3.1** *Segue:* la persistente coloritura politica del procedimento. – **4.** La posizione del Senato relativamente al "caso Diciotti". – **5.** La "vicenda Gregoretti". – **6.** Le stringenti esigenze di riforma. – **6.1.** *Segue:* un'ipotesi di riforma "depoliticizzante". – **7.** Considerazioni finali.

1. Premessa.

La Costituzione italiana, com'è noto, cristallizza il procedimento volto a perseguire i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni nel suo art. 96, oggetto di un annoso *iter* che ne ha alterato presupposti e caratteristiche.

Quest'ultimo, pur incidendo su profili meramente procedurali, appare essere il riflesso di un complesso mutamento storico, culturale, sociale, nonché dello stesso modo di concepire il reato ministeriale, di tal che, ripercorrerne le tappe fondamentali offre l'occasione per mettere in luce *rationes* e *modus pensandi* che ne costituiscono le fondamenta portanti.

2. Il procedimento ex art. 96 Cost. ante riforma.

A norma della previgente formulazione dell'art. 96 Cost. ⁽¹⁾, il meccanismo di vaglio sull'eventuale rilevanza penale di condotte realizzate dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni, prevedeva una previa messa in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune ⁽²⁾; adottato sulla base della relazione di una Commissione bicamerale detta, appunto, "inquirente" ⁽³⁾, l'impulso parlamentare dava avvio alla verifica "giurisdizionale" affidata alla Corte Costituzionale nella composizione allargata di cui all'art. 135 Cost., comprendente, dunque, anche sedici membri estratti a sorte da un elenco all'uopo predisposto dal Parlamento ogni nove anni.

Tale procedimento, già insidioso per la cospicua presenza di elementi spiccatamente politici sia nella fase requirente sia in quella giudicante, era stato ulteriormente implementato dal Regolamento parlamentare del 1961, nonché dalla l. n. 20 del 1962, tanto da risultare ridisegnato il volto della commissione inquirente: dall'affidamento di un'attività meramente preparatoria per le successive determinazioni del Parlamento così come originariamente previsto dalla l. cost. n.1/1953, si passava all'attribuzione di veri e propri poteri decisori circa l'archiviazione o al non luogo a procedere.

Così, acuitosi il profilo potenzialmente politico dell'*iter* di cui all'art. 96 Cost., non mancò chi ne sostenne la sostanziale contrarietà alla Costituzione ⁽⁴⁾ e chi ne criticò le possibili distorsioni cui questo avrebbe potuto in concreto prestarsi: la scelta di rimettere al Parlamento, o addirittura ad una commissione interna a quest'ultimo, la determinazione in ordine all'opportunità di perseguire o meno il reato ministeriale, congiuntamente alla composizione dell'organo esercente la potestà giurisdizionale in materia, rendevano infatti temibile e possibile una deriva dai tratti spiccatamente politici dell'intero meccanismo in questione. Come sovente accade, le criticità insite in un assetto normativo emergono con maggiore intensità allorquando se ne faccia

1 Sulla cui originaria *ratio* e funzione vedi, tra gli altri, A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, p. 47 ss.; significativo, altresì, A. CIANCIO, *Art. 96*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto -M. Olivetti, Torino, 2006.

2 Vedi al riguardo, *ex multis*, anche P. COSTANZO, *Brevi note sulla procedura parlamentare d'accusa*, in *Rass. Parl.*, 1975, p. 448; C. ROSSANO, *Il procedimento di accusa e la fase innanzi al Parlamento in seduta comune*, in *Giust. Pen.*, 1978, I, p. 336; e R. ROMBOLI, *Processo penale costituzionale e connessione di giudizi*, in *Foro it.*, 1978, V, p. 334.

3 In particolare, l'art. 12 c.1 della l. cost. n. 1 del 1953 disponeva che "la messa in istato di accusa del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri è deliberata dal Parlamento in seduta comune su relazione di una Commissione, costituita di dieci deputati e di dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere, ogni volta che si rinnova, con deliberazione adottata a maggioranza, in conformità del proprio regolamento. In caso di parità prevale il voto del Presidente. Il Presidente è eletto dalla Commissione nel proprio seno".

4 Vedi, tra gli altri, C. Rossano, *Il procedimento di accusa e la fase innanzi al Parlamento in seduta congiunta*, in *La Giustizia penale*, 1978, 335. Sul punto anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, 1969, II, p. 1328, secondo il quale sarebbe stato "difficile riscontrare in uno stesso corpo di disposizioni una così ricca raccolta di incostituzionalità".

un'applicazione pratica: non può ritenersi casuale, dunque, il fatto che una richiesta di abrogazione referendaria della disciplina di cui alla l. n. 20/1962 sia stata avanzata dal partito radicale il 30 giugno 1977 ⁽⁵⁾, ossia nel periodo in cui si svolgeva il "processo Lockheed", unico caso in cui si pervenne a un vero e proprio giudizio per reati ministeriali ⁽⁶⁾.

Al di là degli esiti processuali di tale vicenda, infatti, ciò che risultò di considerevole importanza, soprattutto al fine di fare chiarezza sulle ragioni recondite che diedero impulso alla modifica dell'art. 96 della Costituzione, fu il fatto che risultasse di immediata percezione che si trattasse di un sostanziale "processo politico": le ragioni per le quali si ritenne che tale fosse, per così dire, il volto della vicenda giudiziaria, sono da ricondurre non soltanto alla natura dell'organo preposto alla messa in stato d'accusa ma anche, e soprattutto, alla composizione di quello preordinato al relativo giudizio, ossia la Corte Costituzionale nella sua composizione allargata ⁽⁷⁾.

La preminenza in tale organo giudicante di membri di nomina parlamentare, faceva, infatti, deporre per il rischio - poi in concreto verificatosi - che questi ultimi si facessero portavoce della volontà del partito di appartenenza, in conseguente insanabile spregio di quell'imparzialità che, secondo il nostro assetto costituzionale, dovrebbe permeare le nervature di ogni organo esercente una funzione giurisdizionale. Se parve chiara all'opinione pubblica e alla stampa del tempo la deriva potenzialmente politica dell'organo predetto, non poté che risultare tale anche il processo nella sua interezza, soprattutto alla luce degli esiti dello stesso: la pronuncia di condanna colpì solo l'onorevole Tanassi, appartenente al partito

5 A tal riguardo, si deve precisare che, seppure la Corte Costituzionale, con sentenza n. 16 del 1978, abbia dato a tale richiesta riscontro positivo, tuttavia non si pervenne alla consultazione referendaria in quanto fu varata la l. 10 maggio 1978 n. 170 che, abrogando i primi 16 articoli della l. n. 20/1962, ne impedì la sottoposizione a referendum ex art. 39 l. n. 352/1970. Tale articolo dispone, infatti, che "se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, sono stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso"

6 In particolare, il caso posto all'attenzione della Corte Costituzionale consisteva, com'è noto, in presunte tangenti che si riteneva fossero state erogate agli organi di vertice del Ministero della Difesa da parte dell'azienda statunitense Lockheed al fine di orientare verso i velivoli propri di quest'ultima la scelta dei Ministri in ordine al rinnovo degli aerei da trasporto militari: gli organi statali impegnati nelle trattative e successivamente nel contratto che ne scaturì furono, più specificamente, il Primo Ministro Mariano Rumor e i Ministri della difesa Luigi Gui e Mario Tanassi, rispettivamente in carica nei primi tre e negli ultimi due governi che si avvicendarono durante la negoziazione che portò alla stipula definitiva. Di tal che, conformemente al previgente impianto normativo, il Parlamento, facendo salvo Rumor, votò la messa in stato d'accusa solo degli ultimi due, i quali, dunque, finirono per essere oggetto del giudizio della Corte Costituzionale, con conseguente assoluzione del primo e condanna del secondo, con sentenza del 1 marzo 1979.

7 L'art. 135 della Costituzione statuisce, infatti, nel suo primo comma, che la Corte è costituita da 15 giudici togati, dei quali un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un altro terzo dal Parlamento in seduta comune e la cui restante parte è nominata dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa; al 7 comma di cui alla precedente formulazione, era altresì previsto, come poc'anzi messo in luce, che nei procedimenti contro i Ministri intervenissero 16 giudici tratti a sorte da un elenco predisposto a tal fine ogni nove anni, mediante elezione, dal Parlamento.

minoritario, a fronte dell'assoluzione dell'on. Gui, il quale, afferendo al filone democristiano, poteva, in quanto tale, contare su appoggi politici senz'altro più saldi. Tutto ciò non poté che deporre per una probabile strumentalizzazione in senso politico del procedimento ex art. 96 Cost.

3. L' art. 96 Cost. post riforma: i nuovi aspetti procedurali.

Nell'intento di rimediare alle storture manifestatesi, nonché alla dubbia compatibilità costituzionale della l. n. 20 del 1962, fu introdotta la legge n. 170/1978⁽⁸⁾, anch'essa, però, rivelatasi inidonea a cogliere nel segno, avendo lasciato impregiudicate talune disposizioni - come quella che riconosceva alla commissione inquirente il potere di archiviazione per manifesta infondatezza - ostinatamente ancorate a quell'impostazione foriera di non poche perplessità.

Di qui una persistente esigenza di riforma che si tradusse nel referendum abrogativo del 1987, dai connotati non nitidi : se da un canto questo, infatti, in caso di esito positivo, avrebbe condotto all'eliminazione dei poteri istruttori della commissione inquirente ⁽⁹⁾, d'altra parte si sarebbe inserito in un quadro caratterizzato dalla totale assenza di una disciplina volta a subentrare in caso di eventuale caducazione della previgente.

Al di là delle criticità che si manifestarono in quella sede, la considerazione che può senza dubbio trarsi dall'esigenza di superare l'impianto normativo allora in vigore consiste nell'evidente inadeguatezza dello stesso rispetto alle istanze di tutela che andavano manifestandosi: in particolare, la consultazione fu senz'altro animata dalla *"esigenza, ormai consolidata nella coscienza popolare, che ai reati ministeriali non dovesse essere più riservato un foro speciale di natura politica, né, tanto meno, procedure particolari rispetto all'ordinamento processuale ordinario"* ⁽¹⁰⁾. Indiscutibili erano state, infatti, le storture emerse, in quanto, seppur originariamente concepito per osteggiare comportamenti *contra ius* dei Ministri, il *corpus* in questione era stato, in realtà, spesso piegato e utilizzato per insabbiare i medesimi.

A seguito della summenzionata consultazione referendaria e al fine di porre rimedio al vuoto normativo dalla stessa creato, fu varata la legge transitoria n. 163 del 1988 - la cui efficacia si sarebbe protratta *"fino all'entrata in vigore di una nuova disciplina costituzionale dei procedimenti per i reati di cui agli artt. 90 e 96 della Costituzione, e comunque non oltre il 31 dicembre 1988"* - alla quale seguì la l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, genitrice dell'attuale formulazione dell'art. 96 della Costituzione ⁽¹¹⁾.

8 A titolo esemplificativo si può richiamare, in quest'ottica, l'art. 4 della suddetta legge del 1978 che, volendo ridurre la discrezionalità della Commissione Inquirente, ne aveva disposto l'equiparazione con le Commissioni di inchiesta statuendo che "per l'effettuazione delle indagini la Commissione procede con gli stessi poteri e le stesse limitazioni previsti dall'articolo 82 della Costituzione per le commissioni di inchiesta".

9 In particolare, l'esito positivo di tale referendum ha comportato l'abrogazione degli articoli 1 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge 10 maggio 1978, n.170.

10 E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997, 121.

In particolare, può essere opportuno rammentare che quest'ultima disposizione ha previsto che la *notitia criminis* relativa al reato di cui trattasi sia inviata al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del Distretto di Corte d'Appello competente per territorio, e che questo entro quindici giorni, omessa ogni indagine, si occupi di darne immediata comunicazione agli interessati affinché possano chiedere di essere ascoltati e presentare memorie a un Collegio costituito *ad hoc* per l'espletamento di tutto l'*iter*, al quale il Procuratore trasmetterà atti e proprie richieste⁽¹²⁾.

È utile sottolineare, inoltre, che mentre l'art. 7 della suddetta legge costituzionale disciplina la composizione di tale Collegio, il seguente art. 8 ne traccia l'*iter* procedurale sancendo che, qualora non dovesse ritenersi opportuno disporre l'archiviazione, vengano trasmessi gli atti con relazione motivata al Procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente ai sensi dell'art. 5 della medesima legge costituzionale⁽¹³⁾; a quest'ultimo spetterà, altresì, l'invio degli atti in questione alla Giunta per le autorizzazioni a procedere, che riferirà all'Assemblea della Camera competente con relazione scritta, dopo aver sentito i soggetti interessati ove lo ritenga opportuno o se questi lo richiedano. Tale organo potrà, a maggioranza assoluta dei suoi componenti⁽¹⁴⁾, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, rimettendo viceversa gli atti al Collegio di cui all'art. 7 qualora conceda la predetta autorizzazione⁽¹⁵⁾.

3.1 *Segue: la persistente coloritura politica del procedimento.*

Come già brevemente anticipato, la procedura introdotta nel 1989 vede, quale protagonista indiscusso del procedimento di cui trattasi, il Collegio di cui all'art.7 della medesima legge, ossia il "Tribunale dei Ministri"⁽¹⁶⁾, la cui composizione si può

11 Tale disposizione prevede ormai che "il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale".

12 Art. 6 l. cost. n.1/1989.

13 Vedi al riguardo anche L. A. MAZZAROLLI, *Commento all'art. 5 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *La legisl. pen.*, 1989, p. 490s

14 A questo riguardo, nonché relativamente al rapporto con la maggioranza richiesta per la previgente messa in stato d'accusa, vedi anche G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. Cost.* 1988, II, p. 598; L.A. MAZZAROLLI, *Commento all'art. 9 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *La legisl. pen.*, 1989, p. 506; e A. D'ANDREA, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 154 ss.

15 Sui profili più spiccatamente processualpenalistici cfr., *ex multis*, R. DICKMANN, *Autorizzazioni a procedere per reati del Presidente del Consiglio e dei Ministri*, in *Rass. Parl.*, 2011, n.2, p. 487 ss.

16 L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri. Art. 96*, in *Commentario della Costituzione*, G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), Bologna-Roma, 1994, 485, evidenzia la presenza, nell'*iter* di cui trattasi, di due filtri, dei quali "il

senz'altro ritenere volta a garantire la maggiore esperienza, professionalità ed efficacia possibile nell'operato dei soggetti giudicanti; le relative attribuzioni, tuttavia, destano considerevoli perplessità in ordine al paventato fine di equiparazione della procedura volta a perseguire i reati commessi dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni con quella relativa ai reati commessi da qualsivoglia cittadino. Infatti, seppur fosse questa una delle finalità che la legge costituzionale del 1989 avesse *in pectore* di realizzare, tuttavia risulta distonica rispetto a tale proposito la prevista assenza di poteri istruttori in capo al Pubblico Ministero, essendo stati questi totalmente devoluti al Tribunale dei Ministri, il quale li vede coesistere con poteri di controllo e garanzia ⁽¹⁷⁾.

Altro aspetto controverso e foriero di perplessità è rappresentato dalla circostanza che la Procura debba dare immediata comunicazione del procedimento agli interessati, con ciò prendendo le distanze dall'*iter* ordinario che viceversa prevede, salvo casi precipuamente previsti, di mantenere segreta la *notitia criminis* almeno fino all'invio dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, con l'ovvia e ormai indiscussa finalità di evitare che il soggetto sottoposto ad indagine possa essere messo nelle condizioni di inquinare le prove.

Altro ruolo centrale, ma dai tratti non sempre nitidi, è affidato al Parlamento, o, più precisamente, alla Camera cui è devoluta la scelta in ordine alla concessione o al diniego dell'autorizzazione a procedere, così come statuito dal comma 5 della legge costituzionale n.1 del 1989 ⁽¹⁸⁾. Seppur, infatti, la disciplina previgente sia stata caducata al fine di fugare derive e distorsioni politiche, tuttavia non si può negare che una certa coloritura di tal genere caratterizzi ancora le nervature dell'attuale disciplina: il legislatore del 1989, infatti, al fine di tutelare la funzione di Governo, ha posto a baluardo di quest'ultima la delibera in ordine alla procedibilità da parte di una delle Camere, da adottarsi a maggioranza assoluta e caratterizzata dall'insindacabilità, il che non può che destare qualche perplessità in uno Stato caratterizzato da una forma di governo parlamentare come il nostro.

primo, giuridico, affidato al collegio" e volto "ad evitare accuse infondate" e "il secondo, politico, affidato al Parlamento". Vedi al riguardo anche A. TOSCHI, *Commento all'art. 7 della l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *La legisl. pen.*, 1989, p. 494 ss.

17 In particolare, cfr. art. 1 comma I e II della l. 219/1989. Non è mancato chi abbia rinvenuto in tale impostazione un assetto del tutto discordante rispetto all'impostazione accusatoria propria del nuovo codice di rito: in tal senso, tra gli altri, L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri*, cit., 450; R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, 161; E. Furno, *La Cassazione e i reati ministeriali nel testo novellato dall'art. 96 della Costituzione: un'occasione mancata*, in *Giur.it.*, 1995, 382 e ss.. Il Tribunale dei Ministri vede, infatti, coesistere nella propria competenza le funzioni che il codice di procedura penale ascrive rispettivamente a p.m. e g.i.p.

18 Camera di appartenenza dell'indagato o Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o se si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere. A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, 232, argomenta che "la rottura al principio del bicameralismo perfetto (...) potrebbe spiegarsi con l'esigenza di uniformità nelle decisioni sulla procedibilità per un medesimo fatto". L'A. richiama, a tal riguardo, tra le altre, l'opinione conforme di F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma cost. dei procedimenti per reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. Inf. Cost. parl.*, 1988, n.2, 103.

Sul punto, le vicende relative alle navi Diciotti e Gregoretti possono considerarsi senz'altro emblematiche degli approdi per certi versi encomiabili, per altri critici, della nuova disciplina di cui all'art.96 della Costituzione e, pertanto, non può che risultare proficuo, ai nostri fini, non solo esporne i tratti essenziali e le conseguenze giuridiche che ne sono derivate, ma anche procedere a una comparazione delle predette.

4. La posizione del Senato relativamente al "caso Diciotti".

Può risultare illuminante, al fine di pervenire a una lettura critica e completa delle vicende di cui trattasi, nonché del carattere potenzialmente tendenzioso della presente disciplina, richiamare le considerazioni svolte dalla Camera competente all'eventuale diniego dell'autorizzazione a procedere nel caso "Diciotti" ⁽¹⁹⁾: a tal riguardo, nel partorire il proprio convincimento, l'Assemblea ha guardato in modo determinante agli esiti argomentativi cui è pervenuta la Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari, aderendovi con ben 237 voti.

Al fine di cogliere lo spirito che possa aver animato tale determinazione, può essere proficuo mettere in luce le considerazioni cui quest'ultima si è poi associata, formalmente consacrate nella suddetta proposta della Giunta, comparandole anche con quanto rilevato nelle proposte di minoranza: solo per questa via, ciascuno potrà intuire se gli approdi del Senato siano stati animati dalla bontà delle argomentazioni del Presidente della Giunta o se, viceversa, la procedura prevista dall'art. 96 della Costituzione si possa esser prestata a distorsioni di partito. Il Relatore di maggioranza, nel prospettare la propria proposta all'Assemblea, ha posto, quale riflessione imprescindibile, quella inerente alla sussistenza della "ministerialità" del reato: tale circostanza si porrebbe come "precondizione" all'attivazione dell'intero iter di cui all'art. 96 della Costituzione ⁽²⁰⁾.

Seppur tale premessa sia assolutamente ineccepibile nel contenuto, non è indiscutibile che lo sia stata anche nelle conseguenze, dal momento che, secondo il Relatore, ciò avrebbe comportato un vaglio circa l'eventuale lesione irreversibile di diritti fondamentali, che, a parere dello stesso, escluderebbe la stessa "ministerialità" del reato. Partendo da tale presupposto, il suddetto Relatore di maggioranza ha ritenuto che nel caso di specie tale lesione non si sarebbe verificata ⁽²¹⁾ non solo in quanto la nave "Diciotti" si sarebbe potuta considerare luogo sicuro (POS) siccome idonea a fornire l'assistenza necessaria a ciascun migrante, ma anche in quanto nel caso di specie non sarebbe venuto in rilievo il diritto alla libertà personale, ma quello

19 A tal riguardo, risultano illuminanti i contributi di A. CIANCIO, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave "Diciotti"*, in *federalismi.it* 4 settembre 2019; nonché, di R. BIN, *Ancora sul caso Diciotti: ma qualcuno ha letto ciò che ha scritto il Tribunale dei ministri?*, in *laCostituzione.info*, 13 febbraio 2019. Vedi anche, al riguardo, A. MORELLI, *Principio di legalità vs "preminente interesse pubblico"? Il caso Diciotti e le sue conseguenze*, in *Quad. cost.*, 2018.

20 Vedi pagine 4 e ss. Doc IV-bis, n. 1-A del Senato.

21 Vedi pagine 13 e ss. Doc IV-bis, n. 1-A del Senato.

alla libera circolazione ⁽²²⁾, il quale non sarebbe “incomprimibile”, potendo, secondo quanto affermato nella richiamata relazione, subire limitazioni “a fronte del diritto-dovere dello Stato di identificare gli stranieri e disciplinarne e limitarne gli accessi” ⁽²³⁾.

D’altro canto, nelle relazioni di minoranza, si precisa che non vi sarebbe in realtà alcuna norma né alcun indiscusso orientamento consolidato, secondo i quali la “ministerialità” di un reato verrebbe meno in caso di lesione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, in quanto affermare ciò implicherebbe piuttosto negare implicitamente l’esistenza di tale categoria di reati, consistendo l’essenza stessa di un illecito penale nella sua lesività di un bene giuridico garantito dalla nostra Carta Costituzionale ⁽²⁴⁾: nella nostra legislazione penale, l’incriminazione di qualsivoglia condotta dipenderebbe proprio dalla sua idoneità a ledere un bene giuridico di rango costituzionale²⁵.

Stando a tali due proposte di minoranza, inoltre, sarebbe errato ritenere che la condotta del Ministro dell’Interno non realizzerebbe alcuna lesione di diritti fondamentali essendo pregiudizievole della sola libertà di circolazione, in quanto anche quest’ultima sarebbe, viceversa, da considerarsi rientrante nel novero dei diritti inviolabili: l’art. 16 della Costituzione, prevede, come è noto, la possibilità di limitare la libertà di circolazione con legge e per le circostanze tassativamente ivi indicate e non sussistenti nel caso di specie ⁽²⁶⁾.

A tal riguardo, inoltre, si fa riferimento all’argomento secondo cui, seppur l’art. 5 CEDU consente, dal canto suo, limitazioni al diritto di circolazione, tuttavia esso circoscrive ciò al caso in cui si sia in presenza di un atto giuridico congruamente motivato, il quale risulterebbe del tutto assente nel caso di specie, dal momento che il Ministro dell’Interno non sembrerebbe averne mai adottato alcuno ⁽²⁷⁾.

Nessuno dei relatori di minoranza ha poi aderito alla considerazione secondo la quale la mancata lesione di un diritto fondamentale sarebbe stata ascrivibile alla identificazione della nave “Diciotti” quale luogo sicuro avente le caratteristiche di “POS”: tale dissenso sarebbe da ricondursi, in particolare, al fatto che le caratteristiche poste dalla normativa internazionale, affinché un luogo possa realmente definirsi “*place of safety*” (POS, appunto), non potrebbero asseritamente riscontrarsi nella nave di cui trattasi.

Volendo proseguire nella comparazione tra le proposte suddette, è bene guardare al diverso punto di vista dei relatori in ordine all’eventuale sussistenza di un

22 Doc IV-bis, n. 1-A del Senato, pag 13.

23 Doc IV-bis, n. 1-A del Senato, pag 14.

24 Doc IV-bis n. 1-A /bis, pag 11. Doc IV-bis n. 1-A/ter, pag. 11.

25 Sulla teoria della idea della protezione dei beni giuridici come scopo del diritto penale vedi, tra gli altri, F. STELLA, La teoria del bene giuridico e i c.d. fatti inoffensivi conformi al tipo, in Riv. It. dir. proc. pen., 1973, 1 ss; F. BRICOLA, voce Teoria generale del reato, in Noviss. Dig. it., Torino, XIX, 1973.

26 Lo stesso Ministro dell’Interno ha invece motivato a più riprese il proprio operato riconducendolo a “ragioni politiche”, con ciò senz’altro ponendosi al di fuori di quanto sancito dall’art. 16 Cost.

27 Vedi Doc IV-bis, n. 1-A/ter, Senato, pag. 12

“preminente interesse pubblico nell’esercizio della funzione di governo”: in particolare, secondo il relatore di maggioranza, la sussistenza di tale esimente si sarebbe dovuta evincere “dall’esistenza di una controversia internazionale con Malta, dalla necessità di gestire i flussi migratori, dalla “valenza governativa” del caso e dalla summenzionata “non configurabilità dei reati ministeriali in relazione a fattispecie criminose che ledono in modo irreversibile i diritti fondamentali”. Partendo dalla prima di tali argomentazioni, risulta utile rammentare quanto messo in luce, in particolare, dal Tribunale dei Ministri di Catania, stando al quale *“la Convenzione di Amburgo attribuisce comunque allo Stato di primo contatto l’obbligo di soccorrere le persone in pericolo in mare e di coordinare le operazioni di salvataggio, anche quando l’autorità nazionale competente per la zona SAR (Malta) dia risposta negativa alla possibilità di intervenire in tempi utili, ovvero in assenza di ogni riscontro da parte di quest’ultima”*.

Alla luce di quanto in estrema sintesi appena richiamato, i relatori di minoranza hanno ritenuto che la controversia non potrebbe ritenersi sussistente non solo in quanto l’Italia è stata effettivamente il Paese *“di primo contatto”* e, dunque, legittimamente avrebbe condotto le attività che, in quanto tali, erano rimesse alla sua iniziativa, ma anche perché un eventuale contenzioso con Malta avrebbe dovuto seguire l’*iter* che norme e consuetudini prevedono e che invece, nel caso di specie, non è stato attivato⁽²⁸⁾. Guardando alla seconda delle circostanze che avrebbe dovuto indurre l’Assemblea a negare l’autorizzazione a procedere, ossia la *“necessità di gestire i flussi migratori”*, è utile ricordare il punto di vista dei relatori di minoranza, secondo i quali, seppur sia condivisibile l’auspicio in ordine al superamento del Regolamento di Dublino⁽²⁹⁾, esecrabile risulterebbe essere, viceversa, la modalità mediante la quale il Ministro dell’Interno ha tentato di pervenire a tale risultato.

In particolare, la circostanza che il trattenimento a bordo dei migranti fosse asseritamente volto a scuotere le Istituzioni Europee o comunque gli altri Stati si sarebbe dovuto trarre non solo da alcune dichiarazioni rilasciate dallo stesso Ministro all’opinione pubblica, ma anche dalla successione degli eventi: l’autorizzazione allo sbarco venne data, infatti, solo la sera del 25 Agosto, ossia successivamente alla manifestazione della disponibilità ad accogliere i migranti da parte dell’Albania, dell’Irlanda e della CEI. Una condotta di tal genere avrebbe potuto, secondo i relatori di minoranza, essere idonea addirittura a integrare gli estremi del sequestro a scopo di coazione di cui all’art. 289-ter del codice penale⁽³⁰⁾.

28 Vedi Doc. IV-bis, n. 1-A/bis, Senato, che a pag. 7 fa espresso riferimento al fatto che l’eventuale esistenza di una controversia internazionale avrebbe implicato l’attivazione dei rimedi che le sono propri, come l’arbitrato e il ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia, il che, nel caso di specie, non si è verificato.

29 Il Relatore ricorda che il Regolamento di Dublino prevede il fatto che *“il Paese di primo approdo deve farsi carico dell’esame delle richieste di asilo e protezione internazionale”*, Doc. IV-bis, n.1-A, Senato, pag. 8. L’intento di superare tale disciplina ha sicuramente animato la condotta del Ministro dell’Interno.

30 L’art. 289-ter del codice penale sancisce che: *“chiunque, (...) sequestra una persona o la tiene in suo potere minacciando (...) di continuare a tenerla sequestrata al fine di costringere un terzo, sia questi uno Stato, una organizzazione internazionale tra più governi, una persona fisica o giuridica o una collettività di persone fisiche,*

Al fine di pervenire ad una esaustiva valutazione di quanto fin ora riportato nonché per completezza dell'*excursus* in questa sede proposto, può essere utile porre al vaglio anche l'ultima delle circostanze da cui, secondo il Relatore di maggioranza, l'Assemblea avrebbe dovuto desumere l'esistenza dell'esimente di cui all'art. 96 Cost.: ossia il fatto che le scelte operate dal Ministro avessero una "valenza governativa".

Tale ultima circostanza, secondo il relatore, sarebbe stata desumibile soprattutto "dall'informativa all'Assemblea del Senato del Presidente Conte, nella seduta d'Aula del 12 settembre 2018": in particolare, a sostegno di questa tesi, il relatore ha inteso esprimere l'avviso che non sarebbe necessaria a tal fine una delibera formale del Consiglio dei Ministri, in quanto l'indirizzo politico del Governo ben potrebbe manifestarsi mediante comportamenti concludenti. A tal riguardo, tuttavia, i relatori di minoranza non mancano di prospettare come fallace la tesi appena enunciata, ritenendo viceversa che l'art. 95 della Costituzione, ai fini della configurabilità di una responsabilità collegiale dei Ministri e del Governo, richieda quanto meno il verbale di una riunione del Consiglio dei Ministri, o l'adozione di atti interministeriali o di risoluzioni, non essendo idonea, viceversa, una mera informativa del Governo successiva al compimento dei fatti stessi. Uno dei predetti relatori di minoranza, inoltre, non ha mancato di precisare come la condotta del Ministro dell'Interno non fosse riconducibile alla nozione di "atto politico", in ciò richiamando quanto già affermato nella richiesta di autorizzazione a procedere dal Tribunale dei Ministri di Catania ⁽³¹⁾ che si era, in tale maniera, del tutto discostato dalla posizione del Procuratore della Repubblica, il quale aveva preferito formulare una richiesta di archiviazione fondata proprio sulla ritenuta identificazione delle scelte compiute dal Ministro dell'Interno con tale categoria di atti.

Secondo uno dei relatori di minoranza, inoltre, avrebbe deposto per la concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell'Interno l'art. 17 della legge n.124 del 2007 - concernente l'attività dei Servizi di informazione per la sicurezza della Repubblica - stando al quale, se da un canto il Presidente del Consiglio dei Ministri o un'autorità delegata possono autorizzare i componenti dei servizi segreti a realizzare condotte previste dalla legge come reato purché

a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene, subordinando la liberazione della persona sequestrata a tale azione od omissione, è punito con la reclusione da venticinque a trenta anni".

31 Ricordiamo, a tal riguardo, che il Tribunale dei Ministri ha abbracciato l'ormai consolidato orientamento dottrinale e giurisprudenziale che vede "l'atto politico" come "espressione della fondamentale funzione di direzione ed indirizzo politico del Paese" (v. Consiglio di Stato, sez. V , 6 ottobre 2009, n. 6094) , "connotato da due elementi, uno soggettivo (dovendo provenire da organo preposto all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica) e l'altro oggettivo (dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione)" (v. T.A.R. Lazio, Roma, III Sez., 16 novembre 2007, n. 11271; Consiglio di Stato, IV Sez., 12 marzo 2001, n. 1397). A seguito dell'entrata in vigore della nostra Carta Fondamentale, si è imposta una lettura costituzionalmente orientata dell'atto politico, per la quale quest'ultimo, oltre ad avere le caratteristiche anzidette, deve altresì essere idoneo a ledere i diritti fondamentali degli individui, prevalendo viceversa l'esigenza di tutelare queste ultime sul principio di separazione dei poteri.

“indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi”, dall’altro ciò è senz’altro escluso “se la condotta prevista dalla legge come reato configura delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l’integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l’incolumità di una o più persone”. Il principio che il relatore di minoranza intenderebbe trarre da tale statuizione è che per nessun fine, neanche in vista della sicurezza nazionale, dovrebbe ritenersi possibile derogare ai diritti fondamentali della persona umana. Ulteriore sottolineatura vertente sull’art. 17 della summenzionata legge del 2007 è stata compiuta in dottrina, la quale non ha mancato di precisare che “non sarebbe pensabile che la «preminenza» dell’interesse dello Stato o dell’interesse pubblico valga anche quando siano compromessi interessi di «valore costituzionale» superiore, come la vita o l’incolumità delle persone” (32). È stato, inoltre, evidenziato che, se da un canto “in un sistema costituzionale e democratico un limite all’agire politico ci deve essere”, e se “questo limite, che fissa i termini entro cui neppure la più alta ragion di Stato può condurre a legittimare un fatto lesivo dei diritti fondamentali, può essere davvero nella libera e assoluta disponibilità del potere politico”, dall’altro “il sistema costituzionale e vigente” pone “dei vincoli alla sua fissazione” (33).

In definitiva, la dottrina più recente sembra configurare, in ogni caso, limiti invalicabili all’azione ministeriale, consistenti nei diritti fondamentali della persona umana.

5. La “vicenda Gregoretti”.

La circostanza che maggiormente avvalorata la tesi secondo la quale la “depoliticizzazione” (34) che si sarebbe dovuta ottenere in virtù dell’introduzione della disciplina di cui alla l. cost. n.1 del 1989 si sia tradotta in una mera utopia, in concreto mai attuata, è quella che attiene agli approdi cui si è pervenuti relativamente alla “vicenda Gregoretti”: seppur il fatto storico (35) fosse sostanzialmente identico a quello verificatosi relativamente alla “nave Diciotti” (36), antitetico è stato, infatti, l’orientamento assunto dal Senato rispetto al caso precedente.

32 Così, V. Onida, *I criteri per valutare la condotta del Ministro*, in *Corriere della sera rivista telematica*, sez. opinioni, 8 febbraio 2019.

33 Masera L., *La richiesta di autorizzazione a procedere nel caso Diciotti*, *Rivista on-line Questione Giustizia*, nella Rubrica Diritti senza confini, 29 gennaio 2019.

34 Vedi, a questo riguardo, A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, spec. p. 136 ss.

35 In particolare, nella vicenda in esame, il Tribunale dei Ministri ha ritenuto “che la condotta posta in essere dall’allora Ministro dell’Interno nell’arco temporale compreso tra il 27 e il 31 luglio 2019, con riguardo alla permanenza a bordo della nave della Guardia Costiera “B. Gregoretti” di n. 131 migranti, tra cui alcuni minori non accompagnati, siano ravvisabili gli estremi del reato previsto e punito dall’art. 605 comma I e II, n.2, e comma III c.p.”.

36 In quella sede, il Tribunale dei Ministri aveva ritenuto che il trattenimento a bordo della nave “Diciotti” di n. 177 migranti, nel periodo compreso tra il 20 e il 25 Agosto 2018, integrasse gli estremi del reato di cui all’art. 605 c. I, II n. 2 e III c.p.: e, dunque, anche in quel caso si era dato avvio all’iter per il rilascio dell’autorizzazione a procedere.

A tal proposito, peraltro, preme evidenziare come tale differente determinazione non possa affondare congruamente le proprie radici nelle circostanze che il Tribunale dei Ministri di Catania ha individuato come discrete dei due episodi: seppur, infatti, il predetto Collegio abbia chiarito che la “nave Diciotti” sia un natante appositamente scelto e attrezzato per le specifiche operazioni di soccorso in mare, differentemente dalla “Gregoretti” che, invece, è destinata all’attività di vigilanza e pesca non risultando attrezzata per eventi di questo tipo, giova ricordare che in ogni caso la permanenza forzata nella nave Diciotti, così come già precedentemente asserito, sarebbe da considerarsi *contra ius*, in quanto quest’ultima non sarebbe identificabile quale “POS” ⁽³⁷⁾.

Allo stesso modo, di certo, non può reputarsi dirimente il secondo elemento di differenziazione che il Tribunale dei Ministri ritiene essere sussistente, ossia quello consistente nel fatto che sulla “Gregoretti” le condizioni cliniche generali dei migranti fossero “scadenti”: anche nel caso della “nave Diciotti”, infatti, si può ritenere che queste ultime fossero discutibili, tanto da aver indotto, in particolare, il comandante della predetta nave ad attivare la procedura sanitaria “MEDEVAC”, così da rendere possibile lo sbarco di alcuni migranti che necessitavano di accertamenti clinici ed esami di laboratorio nonostante il diniego dell’indicazione del POS da parte del Ministro dell’Interno.

Tali considerazioni risultano tanto più pregnanti se si considera che in occasione della relazione della relatrice Stefani all’Assemblea - redatta su incarico conferitole dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari durante la seduta n. 50 del 20 gennaio 2020 - prodromica alla pronuncia di quest’ultima in ordine alla concessione o al diniego dell’autorizzazione a procedere per la vicenda “Gregoretti”, da più fronti sia stata ribadita la sostanziale identità dai fatti occorsi in quest’ultimo caso rispetto alla vicenda “Diciotti”.

Non si comprende, dunque, per quale ragione il Senato abbia radicalmente cambiato il proprio orientamento, rendendo dunque, sul punto, doverosa una riflessione in merito alla stessa opportunità di mantenere una procedura siffatta in un ordinamento che, come il nostro, è imperniato su Governi di coalizione che, per lo più, neanche resistono alle vicende che, nel tempo, ne mettono alla prova la solidità. Al di là del giudizio di valore in ordine alla concessione o al diniego dell’autorizzazione a procedere in riferimento a ciascuna delle due circostanze, infatti, ciò che avrebbe senz’altro dimostrato una reale tenuta del sistema vigente sarebbe stata la continuità della linea decisionale dell’Assemblea, la quale si è

37 A tal riguardo, la Risoluzione MSC 167-78, nonché gli emendamenti SAR e SOLAS prevedono che il governo responsabile della regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti sia responsabile altresì di fornire agli stessi un “luogo sicuro” (POS), identificando quest’ultimo come una località in cui le operazioni di soccorso si considerino concluse e dove: a) la sicurezza dei sopravvissuti o la loro vita non sia più minacciata; b) le necessità umane primarie (come cibo, alloggio e cure mediche) possano essere soddisfatte; c) possa essere organizzato il trasporto dei sopravvissuti nella destinazione vicina o finale.

viceversa mostrata assolutamente incline ad assecondare le “simpatie” o viceversa i “dissapori” che nel tempo vanno cristallizzandosi nell’animo dei singoli componenti.

6. Le stringenti esigenze di riforma.

Alla luce di quanto fin ora esposto in relazione alla vicenda “Diciotti”, ci si chiede: si può davvero ritenere che le argomentazioni prospettate dal relatore di maggioranza siano state giuridicamente più consistenti rispetto a quelle dei relatori di minoranza? E se sì, si può sostenere in modo indiscusso che l’Assemblea abbia aderito alla proposta di maggioranza esclusivamente in ragione della dignità logica e giuridica delle prospettazioni ivi contenute o può scorgersi il dubbio - soprattutto alla luce del differente approdo cui si è pervenuti relativamente alla “nave Gregoretti”- che altre siano state le ragioni che hanno condotto a tale esito ?!

Effettivamente, volgendo lo sguardo al nostro assetto costituzionale nella sua interezza, non si può fare a meno di valutare la procedura attualmente prevista dall’art. 96 della Costituzione alla luce della vigente forma di governo: quest’ultima è di tipo “parlamentare” in quanto imperniata sul rapporto fiduciario Governo-Parlamento. Si rimane, dunque, inevitabilmente perplessi dinanzi a un sistema che pone la scelta in ordine all’alternativa tra concessione o diniego dell’autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri in capo al medesimo organo che, già in sede di consultazioni e successivamente con il conferimento della fiducia, ha contribuito in maniera determinante all’individuazione della compagine governativa ⁽³⁸⁾.

In particolare, il rischio che si prospetta è che l’asserita e auspicata “depoliticizzazione”, che avrebbe dovuto animare il passaggio dal vecchio al nuovo procedimento di cui all’art. 96 della Costituzione, non si sia in concreto mai verificata: ciascuna disposizione, infatti, non esplica la sua *vis* nell’ordinamento per come astrattamente enunciata, ma per come in concreto applicata. Nei casi poc’anzi riferiti, in effetti, non si può fare a meno di rilevare che l’applicazione che l’Assemblea ha fatto della procedura di cui all’art. 96 della Costituzione rischia di essere letta come distorta e dalle coloriture spiccatamente politiche. Ad avvalorare tale rischio vi è la considerazione vertente sul tenore letterale dell’art. 96 della

³⁸ A tal riguardo, può giovare focalizzare l’attenzione sulla connotazione temporale delle delibere del Senato in ordine a ciascuno degli eventi poc’anzi enunciati: in particolare, la valutazione relativa alla “vicenda Diciotti” è stata resa il 20 marzo 2019, ossia durante il Governo Conte I, protrattosi dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019 e nato da un accordo tra il Movimento 5 Stelle e la Lega dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018; quella riguardante la “vicenda Gregoretti”, viceversa, è da ricondursi al 12 febbraio 2020, ossia all’arco temporale del Governo Conte II - in carica dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021 - nato da un accordo tra Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Italia Viva e Liberi e Uguali. Risulta inevitabile, dunque, domandarsi se il cambiamento degli assetti politici e in particolare delle coalizioni volte a formare la compagine governativa abbia in qualche modo influenzato determinazioni del Senato così antitetiche tra loro, seppur concernenti fattispecie pressoché identiche. In particolare, non può che risultare temibile l’idea che l’assenza della Lega- che, si ricorda, è il partito di appartenenza del Ministro coinvolto nelle vicende ivi prese in considerazione- dall’accordo che ha dato vita al secondo Governo Conte, abbia in qualche modo potuto condizionare una valutazione che avrebbe dovuto concernere, viceversa, unicamente la riconducibilità dei fatti di cui trattasi nell’ambito delle circostanze di cui all’ art.9 c.3 l. cost. n. 1/1989.

Costituzione: l'esimente ivi prevista e vagliata dall'Assemblea è quella facente leva sull'esistenza di un eventuale "interesse pubblico" che deve, tuttavia, porsi come "preminente" rispetto a qualunque altro valore di rilievo costituzionale, di tal che, al fine di considerare come indiscutibilmente opportune le decisioni adottate dall'Assemblea, bisognerebbe rinvenire nelle condotte del Ministro dell'Interno un fine il cui perseguimento possa reputarsi costituzionalmente più rilevante rispetto all'esigenza di tutelare la libertà personale o di circolazione dei migranti. A ciò sembra ostare, tuttavia, la nota pronuncia della Corte Costituzionale n. 105 del 2001, nella quale questa chiarisce che *"per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possono essere percepiti come gravi problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultare minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli, non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani"*.

Desta preoccupazione, dunque, che in uno Stato di Diritto come il nostro, saldamente imperniato sulla tutela dei diritti fondamentali, possa esservi il rischio che il perseguimento di una data categoria di reati sia condizionato non da valutazioni direttamente riconducibili alla preminenza di un bene di rango costituzionale su un altro, quanto piuttosto da valutazioni eminentemente politiche.

6.1. Segue: un'ipotesi di riforma "depoliticizzante".

Stando a quanto fin ora esposto, si potrebbe ritenere se non necessaria, quanto meno auspicabile, un'ulteriore modifica della disciplina volta a perseguire i reati ministeriali: in particolare, se ciò che pare causare un "corto circuito" nell'assetto attualmente vigente sembra essere la potenzialità "insabbiatrice" insita nel riconoscimento alla Camera competente del compito di concedere o negare l'autorizzazione a procedere in una forma di governo parlamentare come la nostra, l'eliminazione di qualsivoglia intervento di quest'ultima nella disciplina di cui trattasi, congiuntamente a una più incisiva equiparazione della procedura volta a perseguire i reati ministeriali a quella comune, sembra poter essere una delle possibili vie per pervenire a una "depoliticizzazione" non meramente proclamata ma, soprattutto, concretizzata.

Relativamente a tale secondo aspetto, in particolare, le perplessità che concernono il procedimento di cui all'art. 96 della Costituzione riguardano già il ruolo che esso riconosce al Procuratore della Repubblica: a quest'ultimo, in modo del tutto antitetico rispetto al procedimento ordinariamente previsto per perseguire i reati che ministeriali non sono, è prescritto dall'art. 6 della l. cost. n.1/1989 di omettere ogni indagine, dovendo questi viceversa limitarsi a inoltrare le proprie richieste e gli atti al Tribunale dei Ministri. A tal riguardo, dunque, può rivelarsi discutibile il fatto che nell'ottica dell'equiparazione alla procedura ordinaria - paventata dalla legge costituzionale del 1989 - sia stato disconosciuto al predetto organo proprio il ruolo

che istituzionalmente gli sarebbe proprio, tanto più che questo risulta essere stato conferito al Tribunale dei Ministri, il quale, nell'impostazione attualmente vigente, finisce per cumulare non solo i poteri ordinariamente propri del P.M., ma anche quelli del G.I.P.: tale ultimo profilo, in particolare, ha destato forti perplessità per la sua contraddittorietà rispetto all'impianto accusatorio del codice di procedura penale, tanto che non è mancato né chi ha opportunamente osservato come tale impostazione abbia fatto nascere "già vecchio il nuovo procedimento per i reati ministeriali" ⁽³⁹⁾, né chi ha qualificato tale Tribunale come titolare di una "giurisdizione dimezzata" ⁽⁴⁰⁾.

Queste perplessità, come quelle scaturenti dalla possibile deriva politica dell'intervento della Camera competente, potrebbero rendere opportuna, nell'ottica di una futura riforma della disciplina di cui all'art. 96 Cost., una completa equiparazione della procedura volta a perseguire i reati ministeriali rispetto a quella relativa ai reati comuni: l'unica peculiarità potrebbe risiedere nel riconoscimento di una maggiore ampiezza e completezza decisionale al giudice ordinario, che in primo grado ben potrebbe continuare ad essere il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio, così come attualmente statuito dall'art. 11 della legge costituzionale n.1 del 1989.

In particolare, l'esercente la funzione giurisdizionale in materia, nel compiere le proprie valutazioni in ordine alla sussistenza della responsabilità per i reati connotati dalla "ministerialità" - secondo la definizione ormai accolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza in materia- dovrebbe tener conto dell'eventualità che il Ministro abbia eventualmente 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", ritenendo in tal caso scriminata la condotta sottoposta al suo vaglio: nell'ottica della qui prospettata riforma della procedura, dunque, si riterrebbe opportuno cristallizzare nel nostro panorama normativo tali peculiari cause di giustificazione, volte, in quanto tali, a escludere l'antigiuridicità della condotta del Ministro.

Tale impostazione, corrispondente a quella propria dell'ordinamento tedesco che in egual modo ha completamente equiparato la procedura volta a perseguire i reati ministeriali rispetto a quella relativa ai reati comuni, non potrebbe neanche trovare una valida obiezione nel *fumus persecutionis* che potrebbe animare la magistratura nei confronti dei poteri politici: la Corte Costituzionale infatti, in una sentenza del 2012, ha precisato, come è noto, che già la vigente disciplina risulta animata da un "presupposto di adeguatezza del giudice ordinario all'esercizio della giurisdizione per reato ministeriale, fugando ogni dubbio che la deroga rispetto al rito comune trovi giustificazione, quand'anche parziale, nello scopo di prevenire l'intento persecutorio del magistrato nei

39 L.A. MAZZAROLLI, *Commento all'art. 9 della l. cost. 16 gennaio 1989, n.1*, in *Legislazione pen.*, 1989, 509.

40 D. MANZIONE, *Reati ministeriali e giudizio penale, ovvero della giurisdizione dimezzata*, in *Cass. Pen.*, 1991, 2, I, 209 e ss.

confronti del membro del Governo”, tanto che, prosegue la Corte riferendosi sempre alla disciplina attualmente prevista dall'art. 96 Cost., “non è a tale scopo che viene costruito, in seno ad un procedimento destinato ad evolversi secondo le forme ordinarie, l'intervento della Camera competente” (41).

A tal riguardo, inoltre, non si potrebbe neanche prospettare un'asserita incapacità del giudice di compiere valutazioni politiche, dal momento che l'eventuale previsione di esimenti, come quelle di cui sopra, non implicherebbe un vaglio di tal genere, quanto piuttosto un'attenta considerazione dell'eventuale riconducibilità della condotta del Ministro all'intento di perseguire o un interesse dello Stato che assuma un certo rilievo nell'ambito della nostra Costituzione o, ancora, un interesse pubblico che si ponga come preminente rispetto ad altri valori anch'essi costituzionalmente rilevanti, sempre che, in ogni caso, ciò sia strumentale all'esercizio della funzione di governo: in quest'ottica dunque, il giudice non potrebbe che essere l'organo maggiormente idoneo a svolgere tale compito, consistendo quest'ultimo nel bilanciamento -tipico di qualsivoglia pronuncia giurisdizionale- tra differenti valori ed interessi.

7. Considerazioni finali.

In conclusione, non si vede perché la sfiducia nei confronti degli organi giurisdizionali – dovuta alla loro presunta prassi persecutoria, da un lato, e all'ipotetica “incapacità” di valutare profili politici, dall'altro – debba permeare solo il nostro ordinamento giuridico a differenza di altri, viceversa fiduciosi nei confronti di quegli organi istituzionalmente preposti a garantire l'effettività del diritto e la corretta applicazione dello stesso, soprattutto alla luce della summenzionata pronuncia della Corte Costituzionale, che a chiare lettere disattende tale forma di diffidenza.

Viceversa, confidare nella magistratura, nel corretto operato della stessa, nella sua articolazione per gradi e, soprattutto, nel suo inesorabile assoggettamento alla legge e ai parametri che la stessa prevede (il che non potrebbe che imporre, altresì, la necessaria valutazione delle prospettate cause di giustificazione poc'anzi enunciate), eviterebbe che perplessità come quelle scaturenti dagli approdi delle predette vicende si riproducessero, consentendo, viceversa, che ad una piena “depoliticizzazione” della procedura volta a perseguire i reati ministeriali si pervenga non solo nelle intenzioni, ma anche nei fatti.

41 Sentenza della Corte Costituzionale n. 87 del 2012.