

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2020

### RECENSIONE A:

Luca Maserà, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all'irresponsabilità penale dei Ministri*, Torino, Giappichelli, 2020.

**di Giovanni Tarli Barbieri**

SOMMARIO: 1. La responsabilità penale dei Ministri: un nervo scoperto delle democrazie contemporanee. – 2. La travagliata genesi della riforma del 1989. – 3. La tesi di Maserà: un'interpretazione “costituzionalmente orientata” dell'art. 9, co. 3, della l. cost. n. 1/1989. – 4. La correlata, necessaria interpretazione restrittiva dell'insindacabilità della deliberazione parlamentare. – 5. Verso una riforma della riforma del 1989?

*1. La responsabilità penale dei Ministri: un nervo scoperto delle democrazie contemporanee.*  
Le disposizioni costituzionali sulla responsabilità penale dei Ministri costituiscono un nervo scoperto delle democrazie contemporanee e si situano sul confine, delicato e complesso, tra “politica” e “giurisdizione”.

Anche per questa ragione in molti ordinamenti contemporanei le disposizioni costituzionali in materia o sono oggetto di dibattito o critiche anche pesanti<sup>1</sup> o sono state oggetto di revisioni costituzionali i cui esiti però sono a loro volta oggetto di riflessioni polemiche<sup>2</sup>; il tutto in una stagione nella quale, in Italia e non solo, la crisi dei circuiti della responsabilità politica ha portato a valorizzare impropriamente quella penale (si pensi alla tesi ricorrente nel dibattito politico per cui un comportamento che non costituisca reato sarebbe di per sé, per così dire, accettabile a tutto tondo), mentre, come osservato, tra gli altri, da Diez-Picazo, la responsabilità penale dei Ministri «non può e non deve costituire se

---

<sup>1</sup> Si pensi alla disciplina contenuta nella Costituzione spagnola, di origine franchista, che prevede la giurisdizione esclusiva del Tribunale supremo anche per i reati extrafunzionali.

<sup>2</sup> Oltre all'Italia si può ricordare la revisione costituzionale francese del 1993 a seguito della vicenda del c.d. *sang contaminé*.

non l'*ultima ratio*»<sup>3</sup>. Ragionare diversamente, significa valorizzare impropriamente il rilievo istituzionale degli istituti della “giustizia politica” (vero e proprio “ossimoro costituzionale”) «che rendono più incerto il confine tra responsabilità politica e responsabilità giuridica, producendo una confusione che può contrastare con i principi del costituzionalismo democratico»<sup>4</sup>.

Eppure, la specificità dei reati ministeriali rende la previsione di procedimenti speciali, sia pure variamente configurati, un tratto ricorrente nelle Costituzioni contemporanee, cosicché sembra confermato l'autorevole rilievo secondo il quale «per quanti sforzi si facciano per “normalizzare” la responsabilità penale dei Ministri, le ragioni della “giustizia politica” non si lasciano schiacciare»<sup>5</sup>.

2. *La travagliata genesi della riforma del 1989.* È innanzitutto alla luce di queste considerazioni di fondo che deve essere inquadrata la monografia di Luca Maserà che si lascia apprezzare nella misura in cui in primo luogo da essa si trae un bilancio complessivo della riforma della disciplina della responsabilità penale dei Ministri a trent'anni dalla sua entrata in vigore, mentre l'attenzione della dottrina, nell'ultimo decennio è stata rivolta prevalentemente, da una parte, alla responsabilità per reati extrafunzionali (a seguito dei “lodi” del 2003 e del 2008) e, quanto alla riforma del 1989, alla questione dei rapporti tra autorità giudiziaria e Camere con riferimento alla qualificazione come ministeriale di un illecito penale.

Peraltro, come si dirà più oltre, non è certo questo l'unico merito del lavoro.

La riforma del 1989 delinea un procedimento connotato da non poche peculiarità e da non pochi problemi.

Come è noto, la revisione dell'art. 96 Cost. sui reati ministeriali si è resa necessaria in forza del combinato disposto delle polemiche sui sistematici insabbiamenti che la normativa preesistente aveva favorito (o quantomeno non ostacolato) e delle non irrilevanti

---

<sup>3</sup> L.M. Díez Picazo, *La criminalidad de los gobernantes. Le letras de Drakontos*, Barcelona, Critica, 1996, pp. 166-167. Secondo tale autore, «il miglioramento del livello di moralità pubblica esige uno sforzo collettivo per conseguire una maggiore effettività dei canali, istituzionali e diffusi, della responsabilità politica, perché, laddove essa funziona meglio, di solito è meno necessario giungere fino alla responsabilità penale».

<sup>4</sup> M. Volpi, *Responsabilità e immunità degli organi titolari di poteri politici. Un'analisi comparata*, in *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, a cura di L. Carlassare, Padova, Cedam, 2003, p. 61.

<sup>5</sup> G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 465. Sul punto, è stato anche osservato che il modello “burocratico” di giurisdizione proprio degli ordinamenti dell'Europa continentale, in quanto fondato su un sistema di reclutamento meritocratico del tutto svincolato dagli altri poteri dello Stato, priverebbe i giudici della sensibilità istituzionale necessaria affinché essi possano considerarsi responsabili del corretto funzionamento globale dello Stato. Ciò differenzerebbe il modello di giurisdizione dell'Europa continentale da quello anglosassone nel quale i giudici sono selezionati dal potere politico dello Stato fra professionisti di esperienza che non sono considerati affatto estranei allo svolgimento globale della vita politica: L.M. Díez Picazo, *op. cit.*, p. 162.

problematiche che erano emerse nell'unico processo svoltosi dinanzi alla Corte costituzionale (il c.d. processo *Lockheed* conclusosi nel 1979), efficacemente sintetizzate da Leopoldo Elia nell'eterogeneità delle competenze penali attribuite alla Corte costituzionale rispetto alle altre ad essa attribuite dalla Costituzione; nel rischio, poi effettivamente verificatosi, di un blocco nei lavori della Corte; nell'assenza della garanzia del doppio grado di giurisdizione, determinandosi «un privilegio odioso nei confronti degli uomini politici»; nel danno all'immagine della Corte, alimentato dalle inevitabili polemiche relative al diverso trattamento riservato ai due *ex* Ministri (uno condannato, l'altro assolto), perché «quando si giudicano in sede penale uomini politici, l'indiscreta attenzione degli 'opinionmakers' si appunta sul retroterra cultural-politico che inevitabilmente sta dietro ogni giudice»<sup>6</sup>.

Eppure alla riforma si è arrivati solo a seguito di un referendum abrogativo dell'autunno 1987 avente ad oggetto la disciplina legislativa attuativa dell'art. 96 Cost.

Questo punto appare di grande interesse ancora oggi, essendo noto che a livello politico si discute del possibile ampliamento e valorizzazione degli istituti di democrazia diretta (si veda la proposta di legge costituzionale sul c.d. referendum propositivo: A.S. n. 1089).

Ebbene, nel caso del referendum in questione emerge, forse per la prima volta in modo tanto evidente, la scissione tra il contenuto del quesito (consistente nella sola abrogazione della l. n. 170/1978) e l'obiettivo dei promotori (o quantomeno di alcuni di essi) di addivenire ad una revisione dell'art. 96 Cost. e delle disposizioni contenute in materia nella l. cost. n. 1/1953<sup>7</sup>, nonostante che la Corte costituzionale nel giudizio di ammissibilità del referendum avesse precisato con grande chiarezza che «tanto meno, poi, risulterebbero eliminate la particolare procedura prevista dagli artt. 90 secondo comma e 96 Cost., nonché la speciale giurisdizione contemplata nell'ultimo inciso dall'art.134 Cost. per le persone ivi elencate» (sent. n. 27/1987).

L'ambigua configurazione di una presunta valenza di “indirizzo” derivante dall'esito del referendum abrogativo è un elemento che non può essere sottovalutato nell'analisi dei lavori preparatori della l. cost. n. 1/1989; lo stesso Ministro della giustizia, Giuliano Vassalli nella seduta del Senato del 28 gennaio 1988 ebbe ad osservare che «mi preoccupa, invece, sentire che vengono esaltati i referendum come fonte di questa specifica attività legislativa di rilievo costituzionale perché vedo una certa confusione in questa situazione [...] Sull'onda di questa interpretazione di un referendum non su materia costituzionale, o che si ritenga tale, il

---

<sup>6</sup> L. Elia, *Per una giustizia sempre meno politica (La Corte costituzionale e i giudizi di accusa)*, in *Civitas*, 1988, n. 3, pp. 7 ss.; Id., *L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. Premessa: le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Leg. pen.*, 1989, pp. 465 ss.

<sup>7</sup> Su tale problematica scissione, cfr., per tutti, M. Luciani, *Art. 75*, in *Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2005, pp. 687 ss.; A. Mangia, *Referendum*, Padova, Cedam, 1999, pp. 134 ss.

Parlamento legifera con procedure costituzionali. Questa situazione mi sembra notevolmente confusa, nonché elusiva dei precetti costituzionali che sono molto precisi»<sup>8</sup>.

Le scelte fondamentali contenute nella l. cost. n. 1/1989 si inquadrano proprio alla luce di due possibili approcci alla riforma non facilmente componibili: da una parte vi erano infatti i sostenitori di un modello processuale meno “speciale” possibile per i Ministri, in linea con lo “spirito” del referendum del 1987; dall’altra, coloro che invece volevano mantenere un presidio procedimentale in capo al Parlamento, espressivo della peculiarità dei reati ministeriali.

In questo senso, la l. cost. n. 1/1989 ha realizzato un compromesso: essa infatti da una parte afferma la competenza sui reati ministeriali del giudice penale comune, ma dall’altra fonda una speciale autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza che può essere negata solo con la maggioranza assoluta dei componenti, a voler esprimere, almeno in prima approssimazione, un *favor* per la concessione (art. 9, co. 3).

È quindi proprio l’anomala autorizzazione a procedere, oggetto della monografia di Masera, la “pietra dello scandalo”, visto che essa sembra atteggiarsi come una sorta di abnorme esimente giustificata nella sostanza dalla “ragion di Stato”.

Le polemiche che sono seguite su alcuni dei contenuti della l. cost. n. 1/1989 (in particolare, l’art. 9, co. 3) spiegano perché essa, per la prima volta nella storia della Repubblica, fu approvata nella seconda deliberazione senza i due terzi dei componenti (nonostante il sostegno alla riforma del PCI), rendendo possibile il referendum costituzionale, la cui richiesta, prefigurata dal partito radicale, sul presupposto del “tradimento” dello spirito referendario, non ebbe comunque luogo. In definitiva, ancora in questa stagione (ma per poco) resse quello che è stato definito il monopolio della revisione costituzionale da parte del sistema dei partiti, a maggior ragione in una materia, quella della responsabilità penale dei Ministri, destinata ad incidere, sia pure limitatamente, anche sul funzionamento della forma di governo<sup>9</sup>.

*3. La tesi di Masera: un’interpretazione “costituzionalmente orientata” dell’art. 9, co. 3, della l. cost. n. 1/1989.* Che un Ministro possa non essere chiamato a rispondere di un reato commesso nell’esercizio delle funzioni è una eventualità che già in epoca statutaria era stata denunciata allorché si era osservato, con specifico riferimento alla prassi, che «con la legislazione vigente si può dire assicurata ai ministri nella maggior parte dei casi, l’impunità», poiché questi «possono addurre quasi sempre la gran scusa della ragione di

---

<sup>8</sup> Senato della Repubblica, X legislatura, 28 gennaio 1988, 68<sup>a</sup> sed. (antim.), res. sten., p. 25.

<sup>9</sup> R. Tarchi, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in Aa.Vv., *Disposizioni transitorie e finali I-XVIII – Leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1995, pp. 304 ss.

Stato, hanno complici numerosi nel Parlamento, e la condanna loro è quanto di più difficile si possa immaginare»<sup>10</sup>. Ed ancora in Assemblea costituente lo stesso Vittorio Emanuele Orlando, in linea con la tradizione statutaria, affermò con forza che «il Ministro ha bisogno di un giudice politico, se il suo reato è ministeriale» evocando episodi riferiti alla sua esperienza ministeriale nei quali *per necessità* aveva commesso condotte probabilmente illecite<sup>11</sup>.

L'art. 9, co. 3, può quindi giovare di riferimenti storici che però non possono giustificare un'interpretazione che renda tale disposizione fuori asse rispetto ai principi supremi sui quali si fonda la nostra Costituzione. Ed è proprio partendo da questa constatazione che si sviluppa il percorso di ricerca della monografia di Masera.

Come è noto, peraltro, la prassi è andata in una direzione del tutto diversa. Le Camere hanno infatti in non pochi casi interpretato in modo discutibilmente estensivo i casi di diniego di autorizzazione a procedere, con riferimento a vicende che nulla hanno a che fare con un preminente interesse pubblico. In non pochi casi, poi, il Parlamento ha “ammantato” il riferimento all'art. 9 co. 3, con una valutazione di sostanziale infondatezza degli addebiti, talvolta “smontando” la ricostruzione dei fatti operata dal Tribunale dei Ministri<sup>12</sup>: non a caso nella scorsa legislatura una pregevole relazione della Giunta per le immunità del Senato nella XVII legislatura ha dovuto ribadire l'inammissibilità di un sindacato del genere, alla stregua dei numerosi precedenti in senso diverso (doc. IV-*bis*, n. 2-A)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> A. Bruniati, *Il diritto costituzionale e la politica*, vol. II, Torino, Utet, 1896, pp. 473-474.

<sup>11</sup> Assemblea costituente, 10 marzo 1947, res. sten., p. 294.

<sup>12</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1989*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere - Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. II, Padova, Cedam, 2009, pp. 736 ss.

<sup>13</sup> Non sono mancate poi forzature anche sul piano procedimentale, a cominciare dalla discutibile modifica dell'art. 135-*bis*, del regolamento del Senato deliberata nel 1999. È stato infatti inserito un comma 8-*bis* del seguente tenore: «Le proposte di diniego dell'autorizzazione sono messe ai voti in una seduta antimeridiana. I Senatori possono votare per tutta la durata della seduta e per quella della seduta pomeridiana prevista per lo stesso giorno mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo ovvero, successivamente, dichiarando il voto ai Segretari. Nell'intervallo tra le due sedute, i documenti di scrutinio sono custoditi sotto la vigilanza dei Segretari».

La relazione alla proposta di modificazione del regolamento ne chiarisce la *ratio*, consistente nel fatto che «l'esperienza insegna che circostanze contingenti spesso impediscono, anche solo per pochissimi voti, il raggiungimento di quel *quorum* e frustrano così il reale intendimento del Senato. A questo scopo, la Giunta propone di assegnare alla votazione una intera giornata di lavori e di introdurre una fattispecie a formazione progressiva [...] In tal modo, alla chiusura della seduta pomeridiana, si potrà accertare quale sia l'effettivo orientamento dell'Assemblea su un tema così delicato e complesso quale è l'autorizzazione a procedere nei riguardi del Presidente del Consiglio o di un Ministro della Repubblica».

La citazione consente di mettere in luce il carattere discutibile della riforma anche alla stregua del precedente comma 8, ai sensi del quale, se la Giunta abbia proposto la concessione dell'autorizzazione e non siano state formulate proposte intese a negarla, l'Assemblea non procede a votazioni, intendendosi senz'altro approvate le conclusioni della Giunta.

A ciò si aggiunga che la disposizione così introdotta deroga a un antico principio generale del diritto parlamentare, ovvero quello del divieto di interruzione delle votazioni che, in precedenza, era derogato solo per le nomine e comunque entro la durata della stessa seduta. Inoltre, tale disposizione ha introdotto un discutibile «ibrido a metà tra votazione nominale a scrutinio simultaneo e votazione per “dichiarazione resa ai segretari” successivamente: mentre per le urne

Certo, i casi “Diciotti” e “Gregoretti” sono diversi dai precedenti, riguardando condotte politiche del Ministro dell’interno affatto riconducibile a fattispecie sostanzialmente corruttive o comunque di *maladministration*. Ma anche in questo caso i parametri di cui all’art. 9, co. 3 (l’aver 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»), sono stati interpretati in modo non poco disinvolto, se è vero che la condotta incriminata è stata giustificata nel primo caso ma non nel secondo (quando la maggioranza parlamentare era cambiata), a dimostrazione, come giustamente osserva l’autore, «di come le formule di cui all’art. 9, co. 3 non si siano rivelate idonee ad impedire che la fase parlamentare del procedimento per reati ministeriali, più che essere rivolta alla verifica del perseguimento da parte del ministro delle finalità previste dalla norma, si risolva in concreto in una verifica del sostegno politico di cui il ministro (o ex ministro) gode tra i parlamentari chiamati ad esprimersi»<sup>14</sup>.

Da qui la tesi di fondo della monografia di Masera che propone un’interpretazione “costituzionalmente orientata”, originale e interessante, dell’art. 9, co. 3.

L’autore, infatti, preso atto della vaghezza dei parametri di cui all’art. 9, co. 3, individua una serie di reati rispetto ai quali il diniego dell’autorizzazione a procedere non sarebbe possibile in relazione alla loro particolare lesività di diritti fondamentali, a presidio del nucleo essenziale dei diritti della persona: «È la nostra identità costituzionale che, rifuggendo dall’idea per cui la ragion di Stato può travolgere l’essenza stessa dei diritti fondamentali, impone un’interpretazione della disciplina sui reati ministeriali (pure di rango costituzionale) tale da impedire il riconoscimento dell’impunità per reati di particolare gravità»<sup>15</sup>.

In questo senso, appare di grande interesse in particolare il cap. III nel quale l’autore ricostruisce, quali possibili punti di riferimento, i crimini internazionali previsti dallo Statuto della Corte penale internazionale e, soprattutto, gli obblighi di tutela penale di diritto internazionale tratti dalla Cedu (in particolare, dall’art. 15), nonché la disciplina delle garanzie funzionali degli agenti dei servizi segreti (l. n. 124/2007). Assai interessanti sono, in particolare, i riferimenti a ordinamenti esterni a quello statale, in quanto, come è stato giustamente affermato, «nel diritto internazionale si vanno sempre più affermando

---

aperte si tratta comunque di voto segreto, però in questo caso la natura non istantanea della votazione [...] si cumula alla riconoscibilità dell’espressione del voto (che è palese, in conformità con le decisioni presidenziali del 1993 su questa materia) e ciò genera il rischio di comportamenti volti ad “orientare” l’esito della votazione con una sostanziale “controllabilità” dell’afflusso dei ritardatari»: G. Buonomo, *Le modifiche del febbraio e del luglio 1999 al regolamento del Senato*, in *Nuovi studi politici*, 1999, n. 2, pp. 89 ss.

<sup>14</sup> L. Masera, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all’irresponsabilità penale dei Ministri*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 72.

<sup>15</sup> L. Masera, *op. cit.*, p. 172.

procedimenti e ipotesi di reato che limitano la sovranità degli Stati e in particolare riducono la sfera delle immunità riconosciute ai governanti»<sup>16</sup>.

Masera a ragione mostra di non condividere la tesi secondo la quale i reati che offendano diritti fondamentali della persona umana per definizione non sarebbero ministeriali, perché essa finisce per alterare la *ratio* della riforma del 1989 ma ritiene che in relazione a illeciti penali di particolare gravità il passaggio parlamentare dovrebbe risultare in qualche modo vincolato nell'esito anche se non inutile: «Proprio quando il reato compiuto nell'interesse pubblico è di particolare gravità, il dibattito garantito dal passaggio parlamentare si rivela funzionale allo stesso esercizio della giurisdizione, garantendo la copertura politica che l'azione giudiziaria nei confronti del ministro deve possedere per non apparire strumentale al perseguimento da parte della magistratura di finalità politiche ultronee al suo mandato istituzionale»<sup>17</sup>.

Certo, lo stesso autore si rende comunque conto, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul bilanciamento dei diritti, della difficoltà di tracciare un perimetro sicuro di reati non “giustificabili” al di fuori di quelli a tutela dei valori di cui anche la normativa internazionale afferma l'assoluta intangibilità, concludendo che «quando saranno in gioco valori costituzionalmente primari, i contro-interessati che ne possono giustificare la restrizione oltre i limiti di legge dovranno essere di assoluta e primaria importanza, ma in un sistema democratico l'apposizione di limiti rigidi al bilanciamento che può essere compiuto dai rappresentanti della volontà popolare deve essere considerata una *extrema ratio*, giustificabile solo a tutela del nucleo più ristretto dei valori essenziali del nostro ordinamento, che a nostro avviso coincidono con quelli cui tale rango è riconosciuto nell'ordinamento internazionale e europeo»<sup>18</sup>.

Peraltro, anche a seguire l'interpretazione dell'autore, non verrebbero comunque meno, inevitabilmente, le zone grigie: si pensi ai protocolli riservati (ma la cui esistenza è attestata in sede parlamentare<sup>19</sup>) che prevedono l'ordine di abbattimento da parte del Ministro della difesa<sup>20</sup> di aerei civili dirottati da terroristi e destinati a schiantarsi su centri abitati. È quantomeno da chiedersi se, pure di fronte a tante potenziali vittime, il Parlamento non dovrebbe “giustificare” l'operato del Ministro.

---

<sup>16</sup> M. Volpi, *op. cit.*, p. 62. Peraltro, Masera ha cura di precisare che «l'esistenza di un limite al perseguimento dell'interesse pubblico è scolpito nelle fondamenta del nostro sistema costituzionale di valori, e non ha bisogno del sostegno di fonti esterne per imporsi sulla discrezionalità politica dell'organo parlamentare»: L. Masera, *op. cit.*, *ivi*.

<sup>17</sup> L. Masera, *op. cit.*, p. 164.

<sup>18</sup> L. Masera, *op. cit.*, p. 185.

<sup>19</sup> Camera dei deputati, XV legislatura, 13 novembre 2007, res. sten., all. B) che riporta un'interrogazione a risposta immediata in Commissione presentata dall'on. Tana De Zulueta.

<sup>20</sup> E ciò non può non destare almeno qualche perplessità, visto che una tale decisione dovrebbe coinvolgere la responsabilità dell'intero Governo, ai sensi dell'art. 95, co. 2, Cost. e dell'art. 2 della l. n. 400/1988.

Peraltro, quest'ultima non appare una ragione sufficiente per negare una condivisione di fondo alla tesi sostenuta da Masera.

L'interpretazione di tale previsione fatta propria dall'autore appare infatti di grande interesse anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale la quale ha precisato che la l. cost. n. 1/1989 ha una natura mista: nella parte in cui modifica l'art. 96 (art. 1), essa è legge di revisione della Costituzione, abilitata quindi a derogare ai precetti costituzionali con il solo limite dei principi supremi; viceversa, nella parte in cui attua il nuovo art 96 Cost. essa è una legge costituzionale che quindi deve essere interpretata in modo tale da permetterne «il più facile e armonico inserimento nel quadro costituzionale vigente, tanto più in presenza dell'intento normativo, esplicito nel nuovo art. 96 della Costituzione (introdotto dall'art. 1 della legge costituzionale in questione), di valorizzare in materia il diritto processuale comune» (sent. n. 134/2002)<sup>21</sup>.

In questo senso, quindi, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9, co. 3, asseconda pienamente la scelta di fondo della riforma del 1989, la cui *ratio* di fondo, nonostante le venature compromissorie cui si è già alluso, è comunque rinvenibile nel «principio di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria dell'esercizio della giurisdizione penale, salvo le eccezionali e restrittive deroghe stabilite espressamente dalla fonte superprimaria», suggerite «dalla ragione giustificatrice degli istituti di giustizia politica» (sent. n. 87/2012).

4. *La correlata, necessaria interpretazione restrittiva dell'insindacabilità della deliberazione parlamentare.* L'insieme delle vicende relative ai dinieghi di autorizzazione induce a interrogarsi sulla latitudine dell'insindacabilità della deliberazione parlamentare affermata dall'art. 9, co. 3. Sul punto, la dottrina maggioritaria ritiene che tale espressione non possa essere intesa in senso letterale, perché, diversamente, la portata essenziale della riforma sarebbe rimessa interamente nelle mani del Parlamento<sup>22</sup>.

Viceversa, l'affermazione della insindacabilità non è tale da impedire in assoluto la possibilità di un intervento della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione. In particolare, si ritiene che, affinché possa sussistere l'insindacabilità della delibera parlamentare, quest'ultima debba avere almeno i requisiti minimi di individuazione

---

<sup>21</sup> Proprio con riferimento alla l. cost. n. 1/1989, quindi, la Corte sembra prendere le distanze da quell'orientamento che nega che nel nostro ordinamento le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali abbiano sfere di competenza distinte e costituiscano quindi una categoria unitaria, non essendo possibile fondare una distinzione giuridicamente cogente: evidenzia il punto, in sede di commento alla pronuncia, nell'ottica della giustizia costituzionale, L. Elia, *Gli inganni dell'ambivalenza sintattica*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1051.

<sup>22</sup> Per tutti, G. Tranchina, *Autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Dig. disc. pen.*, IV, Torino, Utet, 1990, p. 484.



dell'interesse costituzionalmente rilevante o del preminente interesse pubblico; appare infatti fondato il rilievo secondo il quale «l'obbligo di motivazione del diniego di autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro inquisito e la puntuale previsione legislativa delle ipotesi giustificatrici dell'operato ministeriale non impediscono di certo la eventualità che si possano contraffare per interessi costituzionalmente rilevanti e/o preminenti interessi pubblici fini ed interessi di parte, penalmente rilevanti»<sup>23</sup>. In questo senso è da ritenere ammissibile il conflitto di attribuzioni non soltanto nei casi di carenza di motivazione<sup>24</sup>, ma altresì nei casi di motivazione illogica, arbitraria o contraddittoria, «assurgendo così (l'adempimento dell'obbligo del) la motivazione ad indice rivelatore di un corretto (o meno) esercizio dei poteri da parte delle Camere»<sup>25</sup>; in tale ipotesi, infatti, «il conflitto si profila in tutta la sua durezza come arbitraria sottrazione di un soggetto alla giustizia, e sottrazione ad uno dei poteri dello Stato della possibilità di esercitare la propria funzione direttamente attribuitagli dalla Costituzione»<sup>26</sup>.

Da qui, la conclusione di Masera, pienamente condivisibile e attinta anche, per analogia, dalla l. n. 124/2007, ovvero che «la categoria dogmatica dell'*arbitrarietà* segna nella materia dei reati ministeriali il confine di fronte al quale deve arrestarsi l'insindacabilità della delibera parlamentare, per non sconfinare nell'attribuzione al Parlamento di un potere senza limiti, che contrasta con la struttura del sistema costituzionale»; pertanto, «ciò significa in primo luogo che un conflitto di attribuzione può essere sollevato quando sia stato omesso il necessario bilanciamento tra l'interesse pubblico perseguito dal ministro e l'interesse individuale leso dalla fattispecie di reato»<sup>27</sup>.

5. *Verso una riforma della riforma del 1989?* L'autore non affronta volutamente il tema dell'opportunità di una revisione della riforma del 1989, e quindi della perdurante sostenibilità dei contenuti essenziali di essa.

A parere di chi scrive, esclusa l'ipotesi di un ritorno alla disciplina preesistente per la perdurante attualità dei rilievi già richiamati nel par. 2, non sembra praticabile la strada di un trasferimento *sic et simpliciter* al giudice penale ordinario della giurisdizione sui reati ministeriali, come peraltro era stato ipotizzato in un emendamento presentato (ma respinto)

---

<sup>23</sup> E. Furno, *Profili della responsabilità ministeriale*, in *Dir. e soc.*, 1993, p. 636.

<sup>24</sup> Come è stato giustamente affermato, questa ipotesi «lascia intravedere spiragli circa un sindacato di costituzionalità sulla delibera parlamentare ancora più penetrante, potendo l'adempimento dell'obbligo relativo all'indicazione dei motivi costituire "indice rivelatore" del corretto (o meno) esercizio da parte delle Camere delle loro attribuzioni»: A. Ciancio, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave "Diciotti"*, in *www.federalismi.it*, 2019, n. 16, p. 15.

<sup>25</sup> E. Furno, *op. cit.*, p. 636.

<sup>26</sup> L. Carlassare, *Art. 96*, in *Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1994, p. 475.

<sup>27</sup> L. Masera, *op. cit.*, p. 187.

nel corso dell'esame della proposta di legge costituzionale poi divenuta la l. cost. n. 1/1989<sup>28</sup>; e ciò per le evidenti e ineliminabili peculiarità della responsabilità penale dei Ministri per reati commessi nell'esercizio delle funzioni.

Altre soluzioni si potrebbero ipotizzare: peraltro, sia che esse guardino all'organo competente a giudicare (immaginandosi organi *ad hoc*, a garanzia del doppio grado di giurisdizione)<sup>29</sup>, sia che abbiano ad oggetto il filtro parlamentare (in ipotesi da ricalibrare sul *fumus persecutionis*) si tratterebbe di una "riforma della riforma" la cui praticabilità in concreto appare ardua e i cui effetti andrebbero attentamente valutati, sapendo che comunque la l. cost. n. 1/1989, con tutti i suoi limiti, ha costituito comunque «un passo avanti rispetto a quello che era stato originariamente, in concreto, un sistema d'immunità dei membri del governo per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni»<sup>30</sup>.

In questo senso, anzi, un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 9, co. 3, come quella proposta da Masera, può contribuire a "stabilizzare" la riforma del 1989, sempre che, evidentemente, la politica dimostri un senso del limite che invece per molti aspetti nel più recente periodo sembra mancare.

---

<sup>28</sup> Si tratta dell'emendamento "Onorato-Giolitti" il quale prevedeva, da una parte, una aggravante qualora il reato presentasse caratteri di eccezionale gravità, desunti: *a)* dall'entità del danno e del pericolo cagionato; *b)* dall'intensità del dolo o dal grado della colpa; *c)* dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto e da ogni altra modalità della condotta; dall'altra, una causa di esclusione della punibilità, che sarebbe stata applicata dall'autorità giudiziaria, qualora il fatto fosse commesso per la necessità di tutelare un interesse costituzionalmente preminente: l'emendamento in questione (n. 4.1.) fu respinto nella seduta pomeridiana del Senato del 28 gennaio 1988: Senato della Repubblica, X legislatura, 28 gennaio 1988, 69<sup>a</sup> sed. (pomer.), res. sten., pp. 8 ss.

<sup>29</sup> A questo proposito le variabili sono molte, potendo ipotizzarsi organi a composizione mista, ovvero interamente formati da appartenenti alla magistratura.

<sup>30</sup> L. Carlassare, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., p. 12.