

4 SETTEMBRE 2019

L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave “Diciotti”

di **Adriana Ciancio**

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania



L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave “Diciotti”^{*}

di Adriana Ciancio

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Catania

Sommario: 1. Premessa: le vicende della nave “Diciotti” e i mai sopiti interrogativi sul procedimento per i reati ministeriali. – 2. Lo scopo dell'autorizzazione al giudizio penale nei confronti dei ministri e la distinzione da quella (abrogata) prevista per i parlamentari dall'originario testo dell'art. 68, II co. della Costituzione. – 3. I presupposti giustificativi della condotta ministeriale e la natura giuridica dell'intervento camerale – 4. Sui rischi di strumentalizzazione a fini politici del procedimento – 5. L'insindacabilità della delibera parlamentare e le prospettive di conflitto costituzionale

1. Premessa: le vicende della nave “Diciotti” e i mai sopiti interrogativi sul procedimento per i reati ministeriali.

Il 20 marzo 2019 il Senato della Repubblica respingeva con una maggioranza di 237 voti (a fronte di 61 contrari e senza astenuti) la richiesta di autorizzazione a procedere per il reato di sequestro di persona avanzata dal cd. Tribunale dei ministri di Catania contro il ministro dell'Interno *pro tempore*, Matteo Salvini¹. La vicenda, che ha avuto notevole risonanza sui giornali, anche stranieri, era cominciata nell'agosto dell'anno precedente, quando a 177 migranti soccorsi al largo dell'isola di Lampedusa dalla nave pattugliatore della Guardia costiera italiana “Diciotti” (che aveva provveduto al salvataggio, prelevando il carico umano da un barcone proveniente dalla Libia, inizialmente respinto da Malta) su indicazione del titolare del dicastero del Viminale era stato impedito per alcuni giorni lo sbarco nei porti italiani, in mancanza di un accordo sulla loro ricollocazione tra i Paesi membri dell'Unione europea. Tali eventi, peraltro, avevano da subito sollecitato l'attenzione dei magistrati siciliani, tra cui la Procura di Catania², che, tuttavia, il 1 novembre aveva richiesto l'archiviazione, mentre, ad inizio dell'anno successivo, il Tribunale dei ministri del Capoluogo etneo, competente per territorio, decideva

^{*} Il presente contributo è destinato agli Scritti in onore del Prof. Antonio Ruggeri

¹ Per approfondimenti cfr. R. BIN, *Ancora sul caso Diciotti: ma qualcuno ha letto ciò che ha scritto il Tribunale dei ministri?*, in *laCostituzione.info*, 13 febbraio 2019.

² Indagini erano state avviate già dalla Procura di Agrigento, oltre che sul ministro dell'Interno, anche sul suo Capo di Gabinetto, per sequestro di persona, abuso d'ufficio e arresto illegale, che trasmetteva gli atti al Tribunale dei ministri di Palermo, mentre, in relazione ai medesimi fatti, la DDA di Palermo aveva aperto un fascicolo per i reati di traffico di migranti e favoreggiamento di immigrazione clandestina.

diversamente, inoltrando il 24 gennaio a Palazzo Madama l'istanza volta ad ottenere l'autorizzazione prevista come condizione di procedibilità dell'azione penale nei confronti di ministri per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, ai sensi di ciò che dispone l'art. 96 Cost., come riformulato dalla l. cost. 1/1989.

Peraltro, lungi dallo spegnere il clamore fino a quel momento suscitato dai fatti così sinteticamente richiamati, la delibera parlamentare dava piuttosto la stura, oltre che ad accese polemiche politiche, anche a rilevanti questioni dottrinarie, anzitutto per l'indubbia delicatezza delle situazioni che vengono a confronto allorché, con il richiamo alla categoria dell'atto politico (presuntivamente) insindacabile per effetto del diniego di autorizzazione, alle ragioni umanitarie si contrappongono limiti alle istanze di tutela di diritti e libertà fondamentali garantiti alla persona in quanto tale³ (tra cui, anzitutto, la stessa libertà personale) non solo dalla Costituzione nazionale, ma in misura sempre crescente anche dal diritto internazionale e sovranazionale⁴, in nome di un'invocata esigenza di conservazione della sovranità dello Stato di ingresso (ed eventuale soggiorno) dei migranti e richiedenti asilo. Una sovranità, peraltro, conviene a margine notare, sempre più incisa dal processo di integrazione europea⁵, quale dinamica massicciamente presente nelle circostanze considerate.

Da qui l'opportunità di tornare, a trent'anni dalla modifica dell'art. 96 della Costituzione, su taluni profili del novellato procedimento per i reati ministeriali più strettamente attinenti alle vicende considerate, per lo meno con riferimento a contenuto, significato e limiti del richiamato intervento parlamentare.

Invero, com'è abbondantemente noto, la citata legge di revisione n. 1 del 1989, volta nel complesso a “depoliticizzare” il procedimento penale a carico dei ministri per i reati funzionali⁶, ha, tuttavia, fatto salvo un “filtro politico” allorché l'art. 9, III co. l. cost. 1/89 stabilisce che, se il Collegio per i reati

³ Esclude che possano considerarsi politici – e, come tali, sottrarsi al sindacato giurisdizionale – gli atti del Governo che incidono negativamente sui diritti individuali, R. BIN, *Halloween! Il caso Diciotti e il fantasma dell'atto politico*, in *laCostituzione.info*, 1 novembre 2018. *Contra* G. CERRINA FERONI, *La sindacabilità giudiziaria dell'atto politico. Un'aberrazione costituzionale*, *ivi*, 7 febbraio 2019.

⁴ Cfr. F. BAILO, *Il “caso Diciotti” e la “prova di forza” con l'Ue: fare i conti con la legalità*, in *laCostituzione.info*, 26 agosto, 2018.

⁵ Problematicamente sull'argomento, per tutti, A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *federalismi.it*, 2016, n.11, p. 6; secondo quanto già anticipato in ID., *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, a cura di P. Costanzo – L. Mezzetti – A. Ruggeri, Torino, 2014, p. 16 ss. Specificamente sul tema, A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Atti del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Napoli, 2017, 629 ss.

⁶ Secondo la ricostruzione proposta in A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, spec. p. 136 ss., cui, pertanto, sia consentito sin da adesso rinviare.

ministeriali appositamente istituito presso il Tribunale competente per territorio⁷ non dispone l'archiviazione, si apre una fase parlamentare, di autorizzazione al processo penale, potendo l'Assemblea di volta in volta competente (ai sensi dell'art. 5 della citata legge costituzionale⁸) negare a maggioranza assoluta l'autorizzazione (soltanto) ove reputi, con valutazione (espressamente definita dalla stessa legge) "insindacabile", che l'inquisito abbia agito "per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo".

E' stato, pertanto, conservato anche nel "nuovo" procedimento per i reati ministeriali un intervento del Parlamento, in funzione sostanzialmente di tutela dell'operato dei Ministri, essendo la Camera richiesta dell'autorizzazione al procedimento penale chiamata a deliberarne anzitutto il "diniego", cui si accompagna, tuttavia, l'individuazione tassativa dei casi in cui l'azione penale può essere paralizzata in considerazione di superiori esigenze, per così dire, di *salus rei publicae*, da valutare, oltretutto, a maggioranza assoluta. Ciò, invero, appare consono al fine principale della riforma apportata nel 1989, consistente principalmente nell'eradicazione di quel regime di evidente privilegio e tendenziale immunità per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni in cui versava il precedente processo penale costituzionale avverso i ministri⁹, principalmente a seguito dell'attuazione che era stata data all'originario art. 96 Cost.¹⁰, in contrasto con ciò che presumibilmente ne costituiva la genuina *ratio* e funzione¹¹.

Peraltro, se il mutamento dell'intervento parlamentare, da accusatorio (qual era in origine) in sostanzialmente difensivo dell'azione dei ministri, meglio corrisponde allo stato dei rapporti tra Governo e Parlamento come risulta dalla relazione fiduciaria¹², l'attuale rito ha posto, tuttavia, non pochi dubbi all'attenzione degli studiosi di diritto costituzionale, tanto maggiori dopo che esso è stato più dettagliatamente disciplinato con la legge di attuazione n. 219 del 1989, anche in relazione alla sopraggiunta modifica del codice di rito penale¹³.

⁷ Art. 7, l. cost. 1/89, su cui cfr., almeno, A. TOSCHI, *Commento all'art. 7 della l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *La legisl. pen.*, 1989, p. 494 ss.

⁸ Su cui cfr., almeno, L. A. MAZZAROLLI, *Commento all'art. 5 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *La legisl. pen.*, 1989, p. 490 s.

⁹ In tal senso, per tutti, L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei Ministri (sub art. 96)*, in *Comm. Cost.*, a cura di G. Branca – A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, p. 434 ss. Peraltro, rinveniva nell'originario procedimento ex art. 96 Cost. una sorta di "immunità personale *relativa* dei ministri", P. ROSSI, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Palermo, 1954, p. 227. Analogamente anche A. PIZZORUSSO, *I reati ministeriali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/1975, p. 1725, che parlava al riguardo di "semi-immunità".

¹⁰ Al punto da lasciar concludere a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, 1969, II, p. 1328, che sarebbe stato "difficile riscontrare in uno stesso corpo di disposizioni una così ricca raccolta di incostituzionalità".

¹¹ Più approfonditamente in argomento, volendo, A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., p. 47 ss.

¹² Così L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 428 ss.

¹³ Per approfondimenti sul punto, se si vuole, A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., p. 214 ss.

2. Lo scopo dell'autorizzazione al giudizio penale nei confronti dei ministri e la distinzione da quella (abrogata) prevista per i parlamentari dall'originario testo dell'art. 68, II co. della Costituzione.

Tralasciando profili più strettamente processualpenalistici¹⁴, così come le regole – che qui pure potrebbero venire in considerazione – relative al cd. “diritto del mare”¹⁵, conviene, pertanto, soffermarsi su taluni interrogativi che suscita la predetta fase camerale e che riaffiorano oggi pressanti a seguito delle richiamate vicende che hanno coinvolto il ministro Salvini¹⁶. E ciò al fine di sgombrare il campo da alcuni equivoci emersi nell'opinione pubblica, anzitutto a seguito della funzione attribuita dai *media* alla predetta, necessaria autorizzazione, non di rado descritta in termini di presidio dell'“immunità parlamentare”. Circostanza che ha sovente condotto i non addetti ai lavori a fraintendere, evocando talora una presunta sovrapposibilità tra l'autorizzazione di cui all'art. 9 l. cost. 1/89 e quella prevista in passato per il processo penale a carico dei membri del Parlamento dall'art. 68, II co. Cost. prima della sua abrogazione con la legge cost. n. 3 del 1993, pur nell'evidente differente finalità tra i due istituti.

A parte l'ovvia osservazione che l'autorizzazione contemplata dall'art. 96 Cost. si collega a fatti riconducibili alle funzioni ministeriali e va richiesta anche se gli inquisiti siano ormai cessati dalla carica (nel qual caso competente è sempre e solo il Senato anche se, al momento dei fatti, essi appartenevano alla Camera dei deputati), mentre il regime autorizzatorio previsto dall'art. 68, II co. Cost. riguarda la condizione soggettiva del parlamentare, così da risultarne limitata la necessità alla durata del mandato¹⁷, la più rilevante distinzione risiede, probabilmente, nella circostanza che l'autorizzazione al procedimento per i reati ministeriali non verte intorno al cd. *fumus persecutionis*, che costituiva, viceversa, l'oggetto della

¹⁴ Per una sintesi 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.

¹⁵ Si può, peraltro, a margine osservare che, nelle more della pubblicazione del presente scritto, è intervenuto il provvedimento del Presidente del TAR Lazio che, con decreto n.05479/2019 ha disposto la sospensione del divieto di ingresso, transito e sosta nelle acque territoriali italiane della nave dell'ONG “Pro-Activa *Open Arms*” rinvenendo il *fumus boni iuris* della tutela cautelare richiesta dalla medesima ONG avverso il ministro dell'Interno, il ministro delle Infrastrutture e il Presidente del Consiglio, nella violazione delle norme di diritto internazionale del mare in materia di soccorso, con ciò sostanzialmente affermando il principio che anche le norme internazionali in materia di soccorso in mare costituiscono criterio di valutazione della legittimità dell'azione amministrativa. Per taluni riferimenti dottrinali in argomento, nella letteratura internazionalistica, cfr., tra gli altri, V. PASSALACQUA, *The “Open Arms” case: Reconciling the notion of “place of safety” with the human rights of migrants*, in *EJIL: Talk!*, 21 maggio 2018; F. DE VITTOR, *Soccorso in mare e favoreggiamento dell'immigrazione irregolare: sequestro e dissequestro della nave Open Arms*, in *Dir. Um. e Dir. Intern.*, 2018, n. 2, p. 443 ss.; C. PITEA – S. ZIRULIA, “Friends, not foes”: *qualificazione penalistica delle attività delle ONG di soccorso in mare alla luce del diritto internazionale e tipicità della condotta*, in *SIDIBlog*, 26 luglio 2018; P. DE SENA – M. STARITA, *Navigare fra istanze “stato-centriche” e “cosmopolitiche”: il caso “Sea-Watch” in una prospettiva conflittuale*, *ivi*, 14 luglio 2019.

¹⁶ Cfr., al riguardo, le osservazioni di A. MORELLI, *Principio di legalità vs “preminente interesse pubblico”? Il caso Diciotti e le sue conseguenze*, in *Quad. cost.*, 2018, n.4, p. 898 ss.

¹⁷ Come sottolinea anche L. A. MAZZAROLLI, *Art. 96*, in *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., a cura di S. Bartole – R. Bin, Padova, 2008, p. 883.

valutazione rimessa alla Camera di volta in volta competente dall'abrogata norma contenuta nel testo originario dell'art. 68 Cost¹⁸.

In tal senso depone già l'iter di riforma dell'art. 96¹⁹, nel corso del quale fu respinta la proposta di introdurre un regime a doppia autorizzazione parlamentare, di cui la prima propedeutica allo svolgimento delle indagini e la cui richiesta avrebbe potuto venir rigettata nei casi di manifesta infondatezza del reato, e, pertanto, riferibile proprio al *fumus persecutionis*. Abbandonata l'idea, in quanto contrastante con l'obiettivo della revisione di rimettere integralmente nelle mani della magistratura ordinaria le valutazioni di carattere strettamente giuridico concernenti le *notitiae criminis* (e in tal modo rimediare alla pregressa, abusiva prassi parlamentare tesa a mascherare, sotto il pretesto della insufficienza degli indizi, posizioni ingiustificatamente liberatorie) residuò la previsione di un'unica autorizzazione, collocata subito dopo le indagini preliminari e condizionante la vera e propria istruttoria, mentre per ciò che concerne i presupposti giustificativi il diniego, all'eventualità che "l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante" venne aggiunta l'ipotesi che il ministro abbia posto in essere la condotta "per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo".

L'indicazione tassativa dei casi in cui può essere negata l'autorizzazione al processo penale nei confronti dei ministri segna, pertanto, la distanza tra l'intervento parlamentare in questione e quello anticamente richiesto dal secondo comma dell'art. 68. Invero, secondo le previsioni della legge di riforma dell'art. 96, il diniego di autorizzazione è sottratto ad una valutazione assolutamente libera del Parlamento ed estingue definitivamente l'azione penale, in quanto rivolto a garantire la funzione del ministro, che, nel perseguimento di interessi ritenuti preminenti, potrebbe aver determinato il sacrificio di taluni beni protetti da norme penali, laddove la "vecchia" autorizzazione a procedere prevista dall'originario art. 68 Cost. nei confronti dei parlamentari, nell'ipotesi di rigetto, provocava soltanto una sospensione nell'esercizio dell'azione penale²⁰.

¹⁸ Così, per tutti, G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979, p. 91.

¹⁹ Per maggiori dettagli al riguardo è possibile leggere A. CIANCIO, *Art. 96*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, 2006, II, p. 1876 s.

²⁰ Come sottolineato già da P. DI MUCCIO, *L'immunità ministeriale nella prima applicazione*, in *Il Parl.*, 7-8/1989, p. 25.

3. I presupposti giustificativi della condotta ministeriale e la natura giuridica dell'intervento camerale.

La determinazione dei presupposti giustificativi l'azione dei ministri non è, peraltro, avvenuta pacificamente nell'elaborazione della legge di riforma²¹. Venne, tra l'altro, palesato il timore di scivolamento nel mero arbitrio, che avrebbe potuto provocare l'individuazione di casi di esonero della responsabilità ministeriale ritenuti troppo generici e indeterminati²² e che, senza menzionarla espressamente, parrebbero rievocare l'idea di una ragion di Stato²³, che prevarrebbe sull'ordinaria perseguibilità dei reati in violazione di alcuni principi fondamentali dello Stato di diritto, aprendo il varco alla possibilità di una vasta congerie di abusi²⁴, come pure si è lamentato da ultimo con riferimento alla recente condotta del ministro Salvini in relazione alla ricordata vicenda della nave Diciotti.

Principalmente al fine di prevenire tale pericolo è stata richiesta la maggioranza assoluta quale condizione per poter negare l'autorizzazione al procedimento da parte dell'Assemblea competente, con una previsione, pertanto, che assume significato inverso rispetto a quella, analoga, introdotta (illegittimamente²⁵) nel vigore del testo originario dell'art. 96 Cost.²⁶ come *quorum* deliberativo necessario per la messa in stato d'accusa da parte del Parlamento in seduta comune²⁷. Invero, nell'impianto odierno, la regola della maggioranza qualificata non è volta a frapporre un ostacolo all'avvio del processo penale, mostrando viceversa il tendenziale favore dell'ordinamento verso l'ordinaria perseguibilità dei reati commessi dai ministri nell'esercizio delle funzioni²⁸, che può essere evitata solo se vi è accordo della maggioranza dei componenti la Camera competente sulla necessità di rifiutare l'autorizzazione per aver

²¹ Cfr. C. MURGIA, *La giustizia politica in Italia e in Francia*, Milano, 1990, p. 156 ss.

²² Esprimeva tale perplessità, tra gli altri, V. CAIANIELLO, *Immunità e responsabilità nell'esercizio di pubbliche funzioni: evoluzione e quadro attuale*, in *Dir. Soc.* e ora in *Scritti in memoria di A. De Stefano*, Milano, 1990, p. 456.

²³ Sugli equivoci che avrebbe potuto ingenerare l'uso dell'espressione, cfr. L. ELIA, *Le nuove regole sui reati ministeriali (a prima lettura)*, in *La legisl. pen.*, 1989, ora in *Scritti in memoria di A. De Stefano*, Milano, 1990, p. 70 ss.

²⁴ Nel medesimo senso, *ex pluribus*, G. TRANCHINA, *Autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Dig. Disc. Pen.*, App., IV, Torino, 1990, p. 484; e G. SANTACROCE, *La delimitazione della categoria dei reati ministeriali tra interpretazione e legge costituzionale di riforma*, in *Giust. Pen.*, 1995, III, p. 136.

²⁵ Così, *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.

²⁶ Art. 17 l. n. 20 del 1962.

²⁷ In tal senso 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.

²⁸ Nel medesimo senso anche 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 L. Carllassare*, a cura di G. Brunelli- A. Pugiotto - P. Veronesi, II, Napoli, 2009, p. 743 ss., il quale ricorda, al riguardo, come la modifica del Regolamento del Senato, con l'introduzione di un comma 8bis nell'art. 135bis, sia avvenuta al fine di facilitare il raggiungimento del *quorum* in questione. Conformemente R. DICKMANN, *Autorizzazioni a procedere*, cit., p. 498 s.

l'inquisito agito allo scopo di tutelare un interesse di tale levatura da prevalere persino su quello sacrificato attraverso la commissione del reato, che rimarrebbe, pertanto, giustificato²⁹. Infatti, nonostante l'indeterminatezza di ambo i presupposti legittimanti il diniego di autorizzazione e la conseguente difficoltà a differenziarli concettualmente, si può convenire sulla circostanza che in entrambi i casi debba trattarsi di interessi riferibili, direttamente o indirettamente, alla Costituzione³⁰, poiché solo la tutela di valori costituzionalmente rilevanti potrebbe validamente condurre a non applicare norme penali³¹, poste a difesa di altri beni aventi talora essi stessi rilievo costituzionale³².

Peraltro, il richiamo al tipo di decisione demandata alle Assemblee, cui viene sostanzialmente richiesto di effettuare una valutazione comparativa tra l'interesse leso dal reato e quello perseguito dal ministro, consente di far luce sulla natura giuridica dei presupposti giustificativi il diniego di autorizzazione a procedere. L'intervento camerale, idoneo ad accertare nell'azione ministeriale un obiettivo di tutela di beni attinenti a una sfera giuridica superiore di interessi politico-costituzionali dell'ordinamento e idonei, come tali, a paralizzare in via definitiva la pretesa punitiva dell'ordinamento³³, richiama il tipo di valutazioni solitamente sottese all'accertamento delle cause di giustificazione, intese come circostanze esimenti che eliminano in modo obiettivo l'antigiuridicità di fatti altrimenti qualificabili come reati. Invero, l'individuazione di taluni interessi considerati prioritari e il cui perseguimento può condurre a sacrificare altri beni ordinariamente protetti dalle norme penali manifesta l'esito del bilanciamento di valori ordinariamente sotteso alle cause di giustificazione³⁴. L'art. 9, III co. l. cost. 1/89 esprime infatti il

²⁹ La conclusione non è pacifica in dottrina. *Contra*, tra gli altri, 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 dei Ministri* (Note a margine delle sentenze Corte cost. 12 aprile 2012, n. 87 e 88), in *federalismi.it*, 2012, p. 14, secondo il quale, in caso di mancata concessione dell'autorizzazione parlamentare, "il reato resta ma non è procedibile".

³⁰ Nel medesimo senso, L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 465. Diversamente, però, A. CERRI, *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. Giur.*, XV, Roma, 1989, p. 7, secondo cui il legislatore avrebbe opportunamente distinto fra le due ipotesi, poiché il preminente interesse pubblico potrebbe venir riferito a valori che, anche se non previsti dalla Costituzione, in prosieguo di tempo venissero avvertiti come fondamentali dalla collettività, cui *adde*, nel medesimo senso, E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997, p. 181 ss., secondo cui in relazione alla seconda categoria di interessi contemplata dalla disposizione scagionatrice la (indiretta) rilevanza costituzionale sarebbe solo facoltativa o eventuale.

³¹ In senso conforme anche T. F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, p. 265; e ID., *Perseguibilità penale dei membri del Governo*, in *Immunità politiche e giustizia penale*, a cura di R. Orlandi – A. Pugiotto, Torino, 2005, p. 368.

³² Analogamente già G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma*, cit., p. 600.

³³ Conformemente anche E. MALFATTI, *Natura e potere di indagine del "tribunale dei ministri" in un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, in *Foro it.*, 1995, I, p. 1429 nota 13.

³⁴ Parla di vere e proprie esimenti speciali anche F. POSTERARO, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. Inf. Cost. parl.*, 1988, n.2, pur ritenendo di poter richiamare al riguardo soltanto l'adempimento del dovere di cui all'art. 51 c.p., laddove fa riferimento ad un'esigenza di "legittima difesa" C. MURGIA, *op. cit.*, p. 120, secondo il quale per poter giustificare la condotta del ministro occorrerebbe valutare il pericolo cui è stato sottoposto lo Stato e la proporzione tra difesa e offesa.

risultato della valutazione compiuta dal legislatore della revisione circa la necessaria preminenza di taluni interessi, che emergono in modo diretto o indiretto dal Testo fondamentale, rispetto ad altri che degradano dinanzi ad una superiore esigenza di tutela dei primi, cosicché la legge costituzionale appare aver introdotto una sorta di “stato di necessità politico-costituzionale”³⁵ idoneo a giustificare, appunto, l’azione del ministro altrimenti delittuosa, sia pur attribuendo l’accertamento in concreto circa la ricorrenza delle circostanze esimenti alla Camera di volta in volta competente.

Invero, se pure non è contestabile che, sotto il profilo formale-procedimentale, l’autorizzazione parlamentare costituisce condizione di procedibilità dell’azione penale nei confronti di ministri per reati compiuti nell’esercizio delle funzioni³⁶, tale considerazione non esime dall’interrogarsi – dal punto di vista sostanziale – sulla natura dei presupposti che (soli) legittimano il rifiuto della sua concessione e che sono stati individuati dal legislatore costituzionale attraverso il riferimento a speciali categorie di interessi comunque previamente selezionati, sia pur attraverso locuzioni di non immediata interpretazione. Rispetto ad essi, peraltro, ha modo di esplicitarsi la libertà di apprezzamento politico dell’Assemblea competente, chiamata a verificare la sussistenza delle condizioni di liceità della condotta ministeriale.

Ne consegue che, per quanto limitato dalla predeterminazione legislativa dei casi di esonero da responsabilità penale, l’intervento del Parlamento non può risolversi nella formulazione di valutazioni oggettive relative all’esistenza del reato, rimesse per intero alla magistratura ordinaria, trattandosi semmai di temperare la libertà nel fine, che solitamente connota l’attività parlamentare, la quale in questo caso sembra degradare in attività discrezionale. Ciò che – come appena anticipato – non preclude, tuttavia, ogni possibilità di apprezzamento politico delle Camere, ancorché entro gli argini degli interessi previamente selezionati dall’art. 9, III co. l. cost., così come del resto – mutato quel che c’è da cambiare – la previsione di una riserva di legge cd. rinforzata non esclude che la legge che vi adempia sia il frutto di valutazioni politiche, sia pur nei limiti delle finalità individuate da previsioni di rango costituzionale.

4. Sui rischi di strumentalizzazione a fini politici del procedimento.

La conseguenza ulteriore della necessità per le Camere di operare una valutazione comparativa tra interessi alla luce di parametri determinati, per quanto genericamente, va rinvenuta nell’implicita necessità di motivare l’eventuale decisione di diniego dell’autorizzazione a procedere, come si ricava dall’impianto complessivo della disposizione³⁷.

³⁵ Secondo quanto più ampiamente argomentato nel nostro *Il reato ministeriale*, cit, p. 251 ss., al quale, pertanto, sia consentito fare ulteriore rinvio.

³⁶ Così gli artt. 2, IV co. e 4, I co. l. n. 219 del 1989.

³⁷ Lo sottolineava già 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. 71.

Pertanto, dall'intreccio tra rigida predeterminazione dei presupposti, maggioranza qualificata e implicito obbligo di motivazione del rigetto della richiesta di autorizzazione può ricavarsi una griglia di limiti alla libertà di apprezzamento della Camere in materia che – almeno in linea di principio – dovrebbero garantire che l'intervento parlamentare non venga strumentalizzato a fini “partigiani”. Invero nella decisione delle Assemblee non dovrebbe trovare ingresso la considerazione di interessi meramente settoriali, ovvero di gruppi e di partiti, né altrimenti potrebbero venire in considerazione i motivi personali del soggetto agente, trattandosi di valutare interessi “espressione di scopi costituzionalmente rilevanti o di preminente vantaggio per l'azione di governo”³⁸. Nella seconda ipotesi, la riduzione dell'arbitrio insito nell'ammettere il sacrificio di beni ordinariamente considerati meritevoli di protezione penale dinanzi a interessi ritenuti fondamentali nell'azione di governo esigerebbe che l'area del “politicamente preminente” venga circoscritta attraverso il riferimento a valori che comunque attengano alla tutela del “costituzionalmente rilevante”, sia pur indirettamente e in modo meno evidente rispetto al primo dei due presupposti legittimanti il diniego dell'autorizzazione a procedere³⁹.

La conclusione, per quanto segni solo labilmente la distinzione tra le due ipotesi previste dall'art. 9, l. cost. 1/1989, appare in linea con i principi dello Stato di diritto, indisponibile a cedimenti verso la ragion di Stato che non appaiano come “ragioni della Costituzione” e consente – almeno in linea teorica – di prevenire le distorsioni cui il procedimento potrebbe prestarsi tutte le volte in cui le Camere autorizzassero il giudizio a causa del mancato riscontro di un'esigenza fondamentale per l'attività di governo o, all'inverso (e come più probabile), lo impedissero in nome di un interesse (affermato come) preminente.

Se, infatti, fosse assente qualsivoglia rilievo costituzionale di quest'ultimo obiettivamente valutabile, nella prima ipotesi, sotto le spoglie del rigetto della proposta di diniego di autorizzazione, si potrebbe celare una vera e propria censura politica sull'operato del Governo non condiviso dal Parlamento. Ne deriverebbe, in altri termini, un uso politico dell'autorizzazione parlamentare, la cui concessione potrebbe venire surrettiziamente impiegata dalle Camere per colpire membri del Gabinetto in modo certamente distonico rispetto agli obiettivi della revisione dell'art. 96 Cost., e comunque estraneo al sistema di responsabilità politica istituzionale razionalizzato nell'art. 94 della Carta fondamentale. Si profilerebbe, in altri termini, il rischio che l'intento perseguito con la riforma dell'art. 96 Cost., di salvaguardare l'azione governativa da interventi indiscriminatamente punitivi della magistratura, che – secondo la *ratio* del novellato art. 96 Cost. – non possiederebbe gli strumenti per apprezzare l'obiettiva destinazione dell'operato ministeriale alla tutela di valori essenziali per la collettività, possa condurre ad una

³⁸ L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 465 s.

³⁹ Conformemente G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma*, cit., p. 600.

subordinazione del Governo alle Camere avulsa dal complessivo meccanismo della fiducia parlamentare, così da compromettere l'obiettivo della eliminazione di quella vischiosa compenetrazione tra responsabilità politica e responsabilità penale dei membri dell'Esecutivo⁴⁰, che ancora permea l'istituto dell'*impeachment* nei sistemi in cui è tuttora previsto.

In tale prospettiva, alquanto infondate sotto il profilo giuridico sembravano le conclusioni pure circolate, nelle more della richiamata, recente delibera del Senato della Repubblica, in ordine alle ipotetiche conseguenze sulla permanenza in carica dell'intero Governo nell'ipotesi (poi smentita dai fatti) della concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro Salvini.

Invero, che la riforma del procedimento per i reati ministeriali deponga nel senso della netta distinzione tra la possibilità di rimuovere i ministri dalla carica per ragioni politiche e il potere di sanzionarne specifiche responsabilità giuridico-penali trova conferma nell'art. 10, ult. co. l. cost. 1/1989⁴¹, che vieta l'applicazione nel corso del procedimento di pene accessorie che comportino la sospensione dei ministri dai loro uffici, rivelando così la chiara volontà di escludere che l'azione penale possa incidere sull'esercizio delle funzioni ministeriali, che dovrebbe dipendere solo dal permanere della fiducia parlamentare⁴².

Nel medesimo senso depone, inoltre, l'estensione del procedimento anche agli ex ministri. La circostanza dimostra, infatti, nella maniera più chiara che lo scopo dell'intervento parlamentare risiede soltanto nell'esigenza di consentire l'opportuna valutazione circa la destinazione dell'azione ministeriale alla tutela di valori essenziali per l'interesse generale (e come tali rimessi nell'accertamento concreto all'organo istituzionalmente rappresentativo), piuttosto che nella considerazione della posizione personale del ministro, tantomeno per motivi politici.

Ciò che, tuttavia, non elimina il pericolo che la procedura consenta censure politiche "camuffate", conferendo alla maggioranza parlamentare la possibilità di strumentalizzare il sistema di autorizzazione al processo penale quale meccanismo idoneo a rimuovere dalla carica un ministro non più gradito sfuggendo alle maglie dell'art. 94 Cost., tutte le volte in cui il mancato riscontro del perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo rivelasse il dissenso circa la condotta politica da esso tenuta.

Quanto alle ragioni sulla (presunta) maggiore utilità di tale meccanismo anomalo di censura rispetto al "normale" ricorso alla mozione di sfiducia per provocare la rimozione del ministro invisito, basti pensare alle tensioni all'interno della coalizione che ordinariamente provoca un dibattito sulla fiducia, mentre,

⁴⁰ Cenni nel medesimo senso già in A. CARIOLA, *La responsabilità penale*, cit., p. 72 ss.

⁴¹ In generale sulla disposizione, v. già A. TOSCHI, *Commento all'art. 10 della l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *La legis. pen.*, 1989, p. 510 ss.

⁴² Così già A. CERRI, *op. cit.*, p. 6.

forse, meno traumatica sugli equilibri interni alle forze di governo potrebbe risultare la concessione di un'autorizzazione al giudizio penale conseguente al mancato accertamento della rispondenza dell'azione dell'inquisito al preminente interesse pubblico, tanto più se dovuta al non raggiungimento della maggioranza assoluta prescritta per il rigetto della correlativa richiesta dell'autorità giudiziaria.

Rischio, peraltro, di un uso politico del procedimento, che assume vieppiù concretezza se riferito ai membri di Governi non più in carica, espressione di maggioranze diverse da quelle presenti in Parlamento al momento della richiesta di autorizzazione, nel qual caso tanto più plausibile appare l'eventualità che la Camera competente finisca per esprimere indirettamente un giudizio politico sull'operato dell'ex ministro. Sarebbe, infatti, sufficiente la volontà dell'attuale maggioranza parlamentare perché non si raggiunga il *quorum* deliberativo necessario a respingere la richiesta di autorizzazione al processo penale. Né è difficile ipotizzare che l'ipotesi in esame abbia maggiore probabilità di verificarsi quanto più risulti accentuata l'instabilità tra le forze politiche.

A voler rinvenire un rimedio di natura politica al pericolo qui paventato, e per il vero intrinseco agli ampi margini di manovra rimessi in merito alle Assemblee parlamentari, esso forse potrebbe rinvenirsi nel consolidamento di una convenzione costituzionale in base alla quale le maggioranze presenti in Parlamento, nel decidere circa l'autorizzazione nei confronti di esponenti di Governi precedenti, non farebbero valere considerazioni strettamente inerenti a obiettivi e strumenti dell'azione politica di essi a "condizione di reciprocità"⁴³ per l'evenienza che esponenti dell'attuale maggioranza titolari di incarichi di Governo vengano in futuro coinvolti in procedimenti penali per reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali.

Si tratta, all'evidenza, di soluzione fragile come tutte quelle per intero rimesse alla disponibilità e – potrebbe aggiungersi – alla lealtà e al senso di correttezza istituzionale delle forze politiche e che, pertanto, lascia praticamente intatta la problematica circa la persistenza di un procedimento penale per reati funzionali dei ministri strumentalmente utilizzabile a fini politici, laddove il rovesciamento del ruolo del Parlamento nella procedura – nel passaggio dalla prima all'attuale stesura dell'art. 96 Cost. – avrebbe dovuto corrispondere alla compiuta razionalizzazione della forma di governo parlamentare, eliminando definitivamente quella vischiosa compenetrazione tra responsabilità politica e responsabilità penale dei ministri, di cui ancora manifestava echi il rito penale per i reati ministeriali nell'originaria disciplina costituzionale⁴⁴.

⁴³ Sull'aspettativa di reciprocità come fondamento delle convenzioni costituzionali dovuto il riferimento a G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1986, p. 262 ss.

⁴⁴ Più dettagliatamente in argomento, se si vuole, A. CIANCIO, *Il reato ministeriale*, cit., p. 47 ss.

D'altra parte – come anticipato – non è nemmeno escluso che, all'inverso di quanto finora ipotizzato, si faccia appello ad un presunto preminente interesse pubblico perseguito dal ministro per impedire immotivatamente il giudizio penale⁴⁵. Invero, per quanto ridotto dall'insieme dei vincoli procedurali gravanti sulle Camere in forza della legge cost. 1/89 e relative norme di attuazione, tale pericolo è naturalmente insito – si direbbe – ad un apprezzamento parlamentare che inevitabilmente mantiene penetranti contenuti politici, da cui deriva in connessione il rischio di una persistente destinazione del procedimento per i reati ministeriali a fini politici ingiustificatamente assolutori e, pertanto, al mantenimento di una forma di responsabilità penale, per così dire, “privilegiata” per i membri dell'Esecutivo, a dispetto delle motivazioni profonde della revisione dell'art. 96 Cost.⁴⁶.

5. L'insindacabilità della delibera parlamentare e le prospettive di conflitto costituzionale

Tale ultima considerazione, peraltro, è riaffiorata pressante nel dibattito pubblico maturato successivamente alla delibera parlamentare di diniego di autorizzazione al procedimento penale nel caso che ha riguardato il ministro Salvini.

Da qui l'interrogativo circa la possibilità di rinvenire nell'ordinamento idonei strumenti reattivi avverso il rigetto della richiesta dell'autorità giudiziaria nonostante la chiara dizione contenuta nell'art. 9, III co. l. cost. 1/89 circa la natura “insindacabile” della valutazione espressa in merito dalla Camera, per lo meno quando il rifiuto dovesse apparire dovuto a motivi politici sostanzialmente di parte, piuttosto che all'accertamento del perseguimento ad opera del ministro di interessi pubblici da poter ritenere obiettivamente prioritari. Invero, nell'inciso taluni hanno ritenuto di leggere l'intento di precludere sulle pronunce parlamentari in questione la proponibilità del conflitto costituzionale⁴⁷, pacificamente ammesso dalla stessa Consulta su altri importanti aspetti che riguardano il riparto delle attribuzioni in materia⁴⁸, in particolare nel rapporto tra Parlamento e autorità giudiziaria, peraltro da tempo sollecitati ad improntare l'esercizio delle rispettive funzioni nel procedimento all'usuale canone della “leale collaborazione”⁴⁹.

⁴⁵ Per il riferimento a episodi realmente avvenuti nel concreto delle recenti vicende politico-istituzionali, cfr. G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 736 ss.

⁴⁶ Per un'ampia ricostruzione al riguardo, sia consentito far ancora rinvio al nostro *Il reato ministeriale*, cit., p. 121 ss., spec. p. 149 ss.

⁴⁷ In tal senso, tra i primi commenti alla legge cost. 1/89, anche G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma*, cit., p. 599; e A. CARIOLA, *op. cit.*, p. 71.

⁴⁸ Per una breve ma efficace rassegna cfr. R. DICKMANN, *Autorizzazioni a procedere*, cit., p. 498 s.

⁴⁹ Cfr. Corte cost., sent. 23 novembre 2004, n. 403, Punto 7 in diritto. In posizione critica rispetto all'utilizzabilità del principio nei rapporti tra magistratura e politica A. CARMINATI, *La Corte costituzionale decide i conflitti “Berlusconi” e “Mastella” in materia di reati ministeriali e “taglia i ponti” tra le Camere e l'autorità giudiziaria*, in *Riv. AIC*, 2012, p. 9.

Risolta la questione circa la spettanza dell'accertamento del carattere ministeriale del reato, attraverso la riconduzione della relativa attribuzione in via esclusiva alla magistratura⁵⁰, residua, pertanto, il quesito se, dinanzi al diniego di autorizzazione, quest'ultima possa sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale qualora dal modo (presuntivamente illegittimo) con cui la Camera ha esercitato i propri poteri di non concedere l'autorizzazione al processo penale sia derivata lesione/menomazione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria o, comunque, l'indebita interferenza con l'esercizio delle sue funzioni⁵¹.

La risposta affermativa pare discendere anzitutto dall'interpretazione letterale della disposizione, che parrebbe consentire l'esperibilità del rimedio quantomeno in ordine ai vizi del procedimento di formazione della delibera parlamentare (oltre che nel caso diverso – e, si presume, per iniziativa di soggetti differenti – della “concessione” dell'autorizzazione), giacché la formulazione dell'art. 9, III co. l. cost. 1/89 riconnette l'insindacabilità alla “valutazione” che conduce a “negare” l'autorizzazione a procedere: ciò che, appunto, sembrerebbe limitare l'esclusione di ogni verifica e controllo sulla delibera parlamentare soltanto al “merito” della pronuncia di “rigetto”⁵². Ne resta implicitamente ammesso, ad esempio, il sindacato di costituzionalità nel caso di diniego di autorizzazione pronunciato senza la prescritta

⁵⁰ Cfr. al riguardo le sentenze cd. “gemelle” n. 87 e n.88 del 2012 in cui, peraltro, la Corte, pur sottolineando l'attribuzione esclusiva all'autorità giudiziaria dell'accertamento della ministerialità del reato, finisce in ultima analisi per riservare a se stessa la competenza a verificare, in sede di conflitto costituzionale, il modo in cui è stato esercitato “in concreto” il potere in questione al fine di valutare se vi sia stata menomazione delle attribuzioni delle Camere ai sensi dell'art. 96 Cost. In tal modo la Corte costituzionale interverrebbe a “qualificare conseguentemente in via definitiva” il carattere ministeriale o meno del reato, dimostrando di voler partecipare alla “funzione giurisdizionale ordinaria alla quale essa è invece estranea”, come rileva criticamente R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa*, cit., spec. p. 18 ss. E ciò sulla scorta di quanto già ricavabile da Corte cost., sent. n. 241 del 2009 (annotata, tra gli altri, da 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.; E. FURNO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui reati ministeriali... ma con una decisione che desta perplessità*, *ivi*, p. 3064 ss.; E. ALBANESI, *La “propria” ed autonoma valutazione dell'organo parlamentare “sulla natura ministeriale o non ministeriale” dei reati* (sent. Corte cost. n. 241/2009), in *Rass. Parl.*, 2010, n. 2, p. 459 ss.; G. ARCONZO, *A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 113 ss.) in cui la Consulta aveva riconosciuto che all'organo parlamentare non potrebbe “essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria”, potendo a tal proposito le Camere eventualmente sollevare conflitto di attribuzione.

⁵¹ Fa riferimento al riguardo a una categoria di conflitti da “menomazione procedurale” 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.*, 2011, p. 7.

⁵² Spunti nel medesimo senso anche in R. DICKMANN, *Autorizzazioni a procedere*, cit., p. 494.

maggioranza qualificata ovvero dalla Camera incompetente o ancora in assenza della relazione scritta della Giunta per le autorizzazioni a procedere⁵³ ovvero, può ritenersi ancora, in carenza di motivazione⁵⁴. Tale ultima ipotesi, tuttavia, 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 attribuzioni⁵⁵. Invero, quanto già anticipato circa la natura discrezionale dell'intervento parlamentare, che – per quanto ricco di margini di apprezzamento in ordine alla rispondenza dell'azione degli inquisiti ad una delle categorie di interessi previamente identificati dal legislatore – perde, in ragione della tassatività dei motivi, la libertà di determinazione del fine propria dell'attività politica, rappresenta il dato di partenza per risolvere l'apparente contraddizione tra lo scopo della riforma dell'art. 96, di modificare la precedente prassi parlamentare, tendenzialmente assolutoria per ragioni meramente politiche dell'operato dei ministri e di sostanziale copertura delle relative responsabilità penali, e la dizione testuale dell'art. 9, III co. l. cost. 1/89, che rimette alla valutazione *insindacabile* delle Camere il diniego di autorizzazione a procedere.

Infatti, le considerazioni già svolte circa i limiti cui le Assemblee vanno incontro nel deliberare sull'autorizzazione per effetto dell'esclusivo riferimento alle categorie dei superiori interessi pubblici tassativamente individuati dalla disposizione lascia ammettere il promovimento del conflitto costituzionale da parte del potere giudiziario, non solo quando il rigetto della richiesta di autorizzazione sia motivato con riferimento ad interessi diversi da quelli indicati dalla legge, ma anche qualora dovesse essere fondato solo su ragioni di mera opportunità politica, una volta riconosciuti nell'intervento parlamentare i caratteri dell'attività discrezionale, come tale sindacabile per "eccesso di potere", del quale sono in generale sintomi rivelatori l'insufficienza, contraddittorietà o illogicità della motivazione. Una volta, cioè, fissati i limiti entro cui le Camere possono motivare il rifiuto dell'autorizzazione, la Corte potrebbe spingersi a sindacare quelle deliberazioni delle Camere che appaiono viziate dallo sviamento rispetto alle finalità imposte dalla legge di revisione, al fine di accertare la corrispondenza tra i fini in astratto individuati dalla norma costituzionale come meritevoli di protezione anche al di sopra dell'ordinaria legalità penale e quelli in concreto tutelati attraverso il diniego di autorizzazione.

⁵³ Come richiesto dai commi 1 e 2 dell'art. 9 l. cost. 1/1989. Per queste e altre ipotesi esemplificative, cfr. R. PINARDI, *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giur. Cost.*, 1993, p. 3182 ss.

⁵⁴ Sottolineava già A. MANZELLA, *Il Parlamento*, II ed., Bologna, 1991, p. 370 come vi sia "un dovere parlamentare di indicazione e di specificazione" di una delle due cause di giustificazione "pena l'invasione della sfera di «giurisdizione ordinaria» che lo stesso art. 96 vuole tutelata".

⁵⁵ Così già E. FURNO, *Profili della responsabilità penale ministeriale*, in *Dir. soc.*, 1993, p. 636; e ID., *Lineamenti*, cit., p. 210 ss.

Né pare che una tale forma di controllo sui “contenuti” della delibera camerale possa venir esclusa in omaggio al principio di autonomia parlamentare. A concludere diversamente, infatti, si trascurerebbe di considerare che l’apprrezzamento rimesso nel procedimento alle Camere non è connesso al libero esercizio della funzione parlamentare, bensì all’esigenza di garantire esigenze superiori dell’ordinamento, quali si deducono direttamente o indirettamente dal Testo fondamentale ed emergono nel concreto dell’azione del Governo, che, in quanto permanentemente riferibili all’intera collettività popolare, richiedono di venir accertate in concreto dalle Assemblee parlamentari, quali organi politico-rappresentativi. Ciò che, tuttavia, non può tradursi in assenza di limiti e di connesso controllo sul rispetto di essi da parte delle Camere, anch’esse soggette al principio di legalità costituzionale.

Una diversa conclusione invero riproporrebbe l’antico feticcio degli *interna corporis*, la cui assoluta intangibilità è stata notoriamente ridimensionata dalla Corte costituzionale, la quale da tempo si è espressa a favore del proprio controllo sul corretto esercizio delle funzioni parlamentari attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione sollevato in particolare dalla magistratura ordinaria sul presupposto che “il normale corso della giustizia penale non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari”⁵⁶. In tal senso depone anzitutto la giurisprudenza costituzionale maturata in tema di insindacabilità dei parlamentari, allorché la Corte ha reiteratamente affermato la sottoponibilità (quantomeno) al suo controllo “esterno” del potere “in concreto” esercitato dalle Assemblee “per vizi del procedimento” o anche, per quanto qui maggiormente rileva, “per omessa o erronea valutazione dei presupposti di volta in volta richiesti per il valido esercizio di esso”⁵⁷. Il Giudice costituzionale, infatti, ha ben messo in chiaro che “il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self-restraint*”, ma è invece “soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell’autorità giudiziaria”⁵⁸.

Invero, per quanto la Consulta manifesti tuttora una certa ritrosia ad intervenire nelle questioni riconducibili, per così dire, al “cuore” dell’ordinamento parlamentare, come, per altri versi, depone la più recente giurisprudenza sull’autodichia⁵⁹, purtuttavia le pregresse puntualizzazioni pure offerte dal Giudice costituzionale in quest’ultima materia concorrono a confermare che – nonostante la riaffermata garanzia dell’indipendenza delle Camere da ogni altro potere – quest’ultima non può spingersi al punto da

⁵⁶ Corte cost., sent. 21 gennaio 1975, n. 13, resa in occasione di un conflitto tra magistratura ordinaria e cd. Commissione Inquirente, ove la Consulta ebbe altresì a precisare che il corso della giustizia dovrebbe arrestarsi unicamente nel momento in cui l’esercizio di essa venisse “illegittimamente ad incidere su fatti soggettivamente e oggettivamente ad essa sottratti e in ordine ai quali sia stata ritenuta la competenza degli organi parlamentari”.

⁵⁷ Così notoriamente la Consulta sin da Corte cost., sent. n. 1150 del 1988.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Corte cost., sent. n. 262 del 2017.

compromettere diritti fondamentali o pregiudicare l'attuazione dei principi inderogabili, che, pertanto, devono poter essere tutelati proprio attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione⁶⁰.

Pertanto, sulla scorta della richiamata giurisprudenza, appare a maggior ragione giustificata la pretesa di sottoporre ad un controllo di legittimità l'operato delle Camere per cogliere quei vizi della pronuncia di rifiuto dell'autorizzazione a procedere per reati ministeriali che concretino l'eccesso di potere a seguito di una motivazione del diniego che manifesti "irragionevolezza" per difetto dei presupposti di identificazione delle ipotesi giustificative tassativamente predeterminate dal legislatore o "di quel minimo di coerenza che sembra dover sussistere tra la fattispecie concreta e l'interesse da ricondurre ad essa"⁶¹. In tal modo resterebbero soggetti al sindacato della Corte i motivi di legittimità della decisione camerale, restando ad essa precluso di incidere sul "merito" delle valutazioni compiute dalle Assemblee quando esse "abbiano legittimamente individuato l'interesse riconducibile al dettato costituzionale o alla preminente funzione di Governo che prevale, a loro «insindacabile» giudizio, sull'interesse all'incriminazione"⁶².

Così ricondotta entro limiti rispettosi del principio di legalità costituzionale anche in materia di repressione degli illeciti penali dei ministri, l'insindacabilità della valutazione parlamentare andrebbe quindi circoscritta all'esame degli interessi normativamente previsti ed alla verifica che il ministro abbia agito per tutelarli, quali circostanze che vanno stimate esclusivamente dalle Assemblee al riparo da qualsiasi censura sul loro operato finché esso si mantenga – e venga conseguentemente motivato – nei limiti dell'apprezzamento richiesto dalla legge di revisione 1/89 circa la rispondenza della condotta degli inquisiti ad un sistema di valori (da ritenere) superiore in quanto (almeno indirettamente) costituzionalmente fondato.

Se poi l'interesse posto a base della delibera del Senato di rifiuto dell'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro Salvini possieda tale carattere e sia addirittura idoneo a prevalere su talune libertà fondamentali degli immigrati è proprio di quel delicato accertamento, che, per quanto si è finora osservato, potrebbe eventualmente venir riconsiderato (soltanto) in sede di conflitto costituzionale.

⁶⁰ Corte cost., sent. n. 120 del 2014.

⁶¹ L. A. MAZZAROLI, *Commento all'art. 9*, cit., p. 508.

⁶² Così A. D'ANDREA, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 160 ss.