

IL CASO ALMASRI NEL PRISMA DEI REATI MINISTERIALI*

di Erik Furno**

Sommario. 1. Premessa. – 2. I reati ministeriali nell’ordinamento statutario. – 3. La nozione di reato ministeriale: le tesi sul reato funzionale. – 3.1. Le tesi sul reato politico. – 4. L’art. 96 Cost. – 5. La l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. – 6. Le scriminanti ex art. 9, co. 3, l. cost. n. 1/1989. – 7. Il caso Almasri: breve *excursus* processuale. 8. Osservazioni conclusive.

236

1. Premessa. Non si è mai spenta la risalente problematica¹ che da sempre interseca i profili della responsabilità penale dei ministri con quella peculiare «colorazione politica»² dei fatti ascritti ai membri del governo, al fine di tracciare una precisa linea di demarcazione tra reati comuni e reati c.d. «ministeriali», atta a giustificare le deroghe alla giurisdizione ordinaria per non creare odiosi ed ingiustificati privilegi.

Ogni tentativo di demarcazione richiede una sorta di *actio finium regundorum* tra le diverse tipologie di reati, essendo quanto mai controversa la natura della c.d. «ministerialità» negli illeciti commessi dai ministri nell’esercizio delle loro funzioni, tanto più che la giurisprudenza della Corte costituzionale «è sempre stata costante nell’escludere che le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla l. potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa»³.

La tesi che alcune condotte ministeriali debbano essere apprezzate anche alla luce della loro finalità o natura politica⁴, onde conciliare «il rigore dei parametri desumibili dalla legislazione penale con l’elasticità connessa alla posizione istituzionale dei ministri, a tal punto intessuta, per così dire, di “politicità”, da non lasciarsi ricondurre per intero entro gli schemi

* Sottoposto a referaggio.

** Qualifica accademica – Università di provenienza.

* Già docente di Diritto Pubblico presso l’Università “Federico II” di Napoli.

¹ Già V. TEIXEIRA de MATTOS, *Accusa parlamentare e Responsabilità ministeriale*, Milano, s.d., ma 1909, riconoscendosi antico studioso della responsabilità penale dei ministri, da lui prescelta quale argomento della sua tesi di laurea nel 1882, elencava nel vigore dello Statuto Albertino le varie teorie in ordine alla natura dei c.d. «reati ministeriali», su cui, da ultimo, A. CIRILLO, *L’accusa parlamentare tra classificazione e comparazione: il metodo storico-giuridico di Vittore Teixeira de Mattos*, in *Jus -online*, 22 giugno 2023.

² Secondo l’espressione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 581.

³ Corte cost., 12 aprile 2012, n. 87 e n.88, punto 5 del Cons. dir., su cui R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona) il ruolo del “Tribunale dei ministri” e delle Camere nel procedimento per reati del Presidente del Consiglio e dei Ministri*, in *Federalismi.it*, n.9/2012, 2 maggio 2012; M. LUCIANI, *Chi decide sulle garanzie costituzionali della politica*, in *Leg. pen.*, n.3-4/2012, 745 ss.; E. ALBANESI, *La Corte precisa il senso di un precedente obiter circa la «propria» ed «autonoma valutazione» delle Camere sulla natura ministeriale dei reati*, in *Giur.it.*, n.3/2013, 526 ss., e, volendo, E. FURNO, *Il caso “Ruby” ed i reati ministeriali: finale di partita?*, in *Giur. cost.*, 2012, 1249 ss.

⁴ Il pensiero è tratto da T. F. GIUPPONI, *La responsabilità penale dei ministri alla stregua dei principi costituzionali e nella prassi. Legittima prerogativa o odioso privilegio?*, in *Dir. imm. cittadinanza*, n.2/2021, 3.

inflexibilmente tracciati dal codice penale»⁵, è risalente nel tempo, costituendo storicamente la base giustificativa della c.d. giustizia politica⁶ e del conseguente radicarsi di una «giurisdizione speciale» per i reati commessi dai ministri.

I periodici e controversi casi di cronaca o di prassi non virtuose evidenziano la permanente attualità delle relative problematiche⁷, di cui il c.d. «caso Almasri» è solo l'ultimo episodio in ordine temporale e la parte emergente dell'*iceberg*, ove una malcelata ragion di Stato (perché di questo, in fondo, si tratta) consente ad un criminale accusato di atroci crimini di guerra di sottrarsi ad un mandato di cattura internazionale.

La vicenda Almasri ha, infatti, rinfocolato il dibattito politico e riaperto i mai sopiti conflitti tra il potere politico e quello giudiziario, la cui linea di confine è «tutt'altro che perfettamente visibile e definita, tra regole giuridiche e esigenze politiche, tra responsabilità giuridica e responsabilità politica (che, pur distinte, presentano reciproche implicazioni e sovrapposizioni proprio sul terreno della responsabilità penale)»⁸.

Lo scopo del presente contributo, premessi brevi cenni sull'evoluzione storica della responsabilità penale ministeriale, è quello di riesaminare la vicenda in vista dei futuri scenari, onde attuare l'aspro confronto tra la maggioranza parlamentare e la magistratura.

2. I reati ministeriali nell'ordinamento statuario. Durante la vigenza della Carta ottrita⁹ del 1848¹⁰, il dibattito dottrinale sulla natura dei reati ministeriali¹¹, in assenza di una l. che

⁵ A. Ciancio, *Art. 96*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1865.

⁶ Sulla definizione di «giustizia politica» v., *ex plurimis*, R. Moretti, (voce) *Procedimento d'accusa e giudizio davanti alla Corte costituzionale*, in *Nss. D.I., App.*, V, Torino, 1984, 1300; C. Murgia, *La giustizia politica in Italia e in Francia*, Milano, 1990, 3; T.F. Giupponi, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, 2005, 205 ss.

⁷ Le criticità della riforma costituzionale del 1989 sono nuovamente emerse in occasione delle recenti vicende Diciotti, Gregoretti ed Open Arms, che hanno riproposto il rischio che i confini della legittima prerogativa possano trasmodare in un privilegio personale. Al riguardo, v. A. Ciancio, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave "Diciotti"*, in *Federalismi.it*, 16, 2019, 2 ss.; P. Zicchittu, *Reati ministeriali, atto politico e tutela dei diritti fondamentali alla prova del caso Diciotti*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, 420 ss.; S. Curreri, *La battaglia politico-regolamentare sul caso Gregoretti*, in *Quad. cost.*, 2, 2020, 385 ss.; G. Panattoni, *La controversa figura dell'atto politico, alla luce dei casi "Diciotti" e "Gregoretti"*, in *Federalismi.it*, 8, 2020, 212 ss.

⁸ A. D'Aloia, *Immunità e Costituzione. Considerazioni su un difficile equilibrio*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, 964.

⁹ Il 1848 fu l'anno delle grandi rivoluzioni liberali europee, scoppiate a macchia d'olio nel continente, dalla Francia alla Confederazione germanica, dall'Impero asburgico all'Italia, allora divisa in più Stati. Si giunse, così, all'8 febbraio, quando il Re Carlo Alberto emanò un proclama in 14 articoli, in cui venivano enunciati i principi fondamentali del nuovo sistema di governo rappresentativo, ispirato alla Costituzione francese del 1830 ed a quella belga del 1831. In sole cinque sedute il Consiglio di conferenza stese l'intero testo dello Statuto, che venne promulgato il 4 marzo 1848.

¹⁰ Lo Statuto Albertino prevedeva un trattamento differenziato per i reati compiuti dai membri del governo in base al combinato disposto degli artt. 47 («La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia»), 67 prima parte («I Ministri sono responsabili») e 36 («Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati. In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari, per cui fu convocato a pena di nullità»). Nessuna norma, però, specificava quali fossero i criteri per distinguere e diversificare i reati ministeriali dai reati comuni. Per i collegamenti dell'accusa parlamentare con l'*impeachment* britannico v. G. NEGRI, (voce) *Impeachment*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 239 ss.; G. Zagrebelsky, (voce) *Procedimento e giudizi di accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 900; A. Cerri, (voce) *Impeachment*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 1 ss., e G. Di Raimo, *I reati ministeriali e i delitti presidenziali*, in *Studi vent. Ass. cost.*, Firenze, 1969, 6, 190 ss. Nella dottrina statutaria, per tutti, F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, II, 1909, 300 ss.

¹¹ Sulle origini della problematica relativa ai reati ministeriali v. R. Moretti, *Garanzie costituzionali (art. 137)*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1983, 513 ss., e C. Sagone, *Profili ricostruttivi della responsabilità penale dei ministri tra modello astratto e prassi applicativa*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 380 ss.

specificasse le fattispecie della responsabilità penale ministeriale, si articolava in tre orientamenti principali¹²: il primo, c.d. del diritto penale comune, agganciava gli illeciti ministeriali alla legislazione di diritto penale allora vigente, in base al brocardo *nullum crimen et nulla poena sine lege*¹³; il secondo, c.d. costituzionalistico, secondo cui la responsabilità dei ministri comprendeva anche tutte quelle condotte non tipizzate riconducibili a «palesi infrazioni statutarie»¹⁴, vale a dire le molteplici forme di illecito particolarmente gravi nella vita istituzionale¹⁵, compiute dai ministri in connessione alla violazione dei propri doveri istituzionali, anche se non previste da norme penali. In tali ipotesi l'uso del potere legale per fini diversi da quelli istituzionali poteva essere oggetto di responsabilità ministeriale e richiedere «una valutazione politica «discrezionale» da affidarsi all'organo rappresentativo»¹⁶; il terzo, c.d. del reato politico, prevedeva che l'illecito trovasse nelle funzioni ministeriali le ragioni del suo compimento e fosse, quindi, caratterizzato dall'intento politico dell'agente, tale da giustificare la deroga alla giurisdizione ordinaria¹⁷.

Comune a tali orientamenti era lo sforzo di ricercare il connotato della «ministerialità» del reato, quale «momento ulteriore a quello, sempre presupposto, che il reato fosse commesso

¹² Per una rassegna delle varie teorie formulate nel vigore dello Statuto Albertino, v. Texeira De Matos, *Accusa parlamentare e Responsabilità ministeriale*, Milano, 1909, *passim*, e, dopo la promulgazione della Costituzione, G. Scarlato, *I reati ministeriali*, Padova, 1982, 41 ss.; P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001, 1 ss. e, se si vuole, E. Furno, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997, 1 ss.

¹³ A. Bonasi, *Della responsabilità penale e civile dei Ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la Giurisprudenza*, Modena, 1874, 30 ss.; L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, Torino, 1895, 486; O. Quarta, *Sull'eccezione d'incompetenza dell'autorità giudiziaria (Requisitoria in causa Nasi e Lombardo)*, in *Foro it.*, 1907, II, 281 ss. Per gli unici procedimenti di accusa in periodo statutario nei confronti dei ministri Giolitti (1895), Crispi (1897) e Nasi (1904-1907), v. L. Carlassare, *Consiglio dei ministri (art. 96)*, in *Comm. Cost. Branca-Pizzorusso*, Bologna-Roma, 1994, 431 ss. e, occorrendo, E. Furno, *Lineamenti*, cit., 44 ss.

¹⁴ G. Scarlato, *I reati ministeriali*, cit., 46.

¹⁵ Ancora una volta V. Texeira De Matos, *Accusa parlamentare e Responsabilità ministeriale*, cit., 354; M. Siotto Pintor, *Della responsabilità dei Ministri e dell'Autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa*, in *Foro it.*, 1907, II, 371; M. Mancini, U. Galeotti, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, 741 ss.

¹⁶ L. Carlassare, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa*, in *Processo Lockbeed*, suppl. a *Giur. cost.*, 1979, n.10, 254-255, che richiama l'insegnamento di B. Constant, *De la responsabilité des ministres*, Paris, 1815, in *Id.*, *Oeuvres complètes*, IX, 1, a cura di O. Devaux, K. Kloocke, Tubingen, 2001. Secondo il Constant, fautore della nota teoria del potere neutro in relazione all'allora vigente monarchia, la responsabilità ministeriale consegue al cattivo uso (*mauvais usage*) di un potere autorizzato dalla l., mentre non si estende agli atti *illégaux*, ovvero all'usurpazione e all'esercizio di un potere che la l. non conferisce, per i quali il ministro resta sottoposto alla giustizia ordinaria come ogni altro individuo (*Id.*, *Cours de politique constitutionnelle*, II, Bruxelles, 1851, *passim*). In realtà, il Constant, sulla scorta della Charte del 1814, che prevedeva una responsabilità ministeriale solo per le fattispecie di tradimento e concussione, teorizzava «in sostanza una responsabilità politica per fatti giuridicamente non predeterminati e pregiudizievoli per l'interesse del paese; dal che l'idea di un potere libero (il cosiddetto «*arbitraire*») nella determinazione degli illeciti e delle sanzioni» (G. DI RAIMO, (voce) *Reati ministeriali e presidenziali*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, 1123), rimesso all'Assemblea rappresentativa.

¹⁷ Secondo G. Arangio Ruiz, *I reati dei Ministri e la Corte di Cassazione*, in *Riv. pen.*, 1895, XLII, 122 ss.: «...il fine politico deve intendersi ragione di Stato, interesse di governo, tutela delle istituzioni, necessità sociale: non può intendersi mai fine personale di partiti politici; dev'essere sempre uno scopo di carattere generale superiore ai partiti... non basti dire "fatto compiuto nell'esercizio delle funzioni", ma occorre si aggiunga "ed a causa delle medesime", in modo che non basti la funzione servita di mezzo o strumento, ma necessita che nella funzione sia lo scopo, la ragione, la spinta al compimento dell'atto». Lo stesso A. aggiunge: «deve essere un fatto che la ragione di Stato possa discriminare, mentre commesso da un individuo non rivestito della funzione di ministro debba portare necessariamente alla condanna». V. pure E. Gianturco Jr., *Contributo alla dottrina dei reati ministeriali*, in *Arch. giur.*, Modena, 1900, V, 420 ss., ed E. Arduino, *Il reato ministeriale*, in *La Riforma sociale*, 15 febbraio 1889, secondo cui «il Ministro non deve essere giudicato alla stessa stregua di ogni altro cittadino, potendo egli addurre in sua discolpa cause e giustificazioni di ordine politico, che il potere giudiziario non sarebbe in grado di valutare convenevolmente».

nell'esercizio delle funzioni»¹⁸.

3. La nozione di reato ministeriale: le tesi sul reato funzionale. Il panorama dottrinario, formatosi alla luce della prima versione dell'art. 96 Cost.¹⁹ e sulla scorta della l. costituzionale 11 marzo 1953, n. 1²⁰, pur concordando sul carattere penale degli illeciti ministeriali²¹, non si differenziava sostanzialmente da quello statutario, concentrandosi ogni problema interpretativo sul significato della locuzione «commessi nell'esercizio delle proprie funzioni»²².

A grandi e sommarie linee²³, oltre al risalente criterio della mera «contestualità» cronologica con l'esercizio delle funzioni ministeriali²⁴, è possibile individuare un primo orientamento, secondo cui i reati ministeriali consistono negli illeciti commessi con abuso dei propri poteri o delle funzioni di competenza, in modo che il reato è collegato da un rapporto di causalità e non di mera occasionalità cronologica con le specifiche attribuzioni ministeriali²⁵.

Altri Autori, richiamando l'art. 61, n.9, c.p., che introduce una circostanza aggravante quando l'agente abbia commesso il fatto «con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti all'ufficio ricoperto»²⁶, individuano come ministeriale il c.d. reato «proprio» del ministro, commesso, in quanto pubblico ufficiale, nell'esercizio delle sue funzioni ministeriali. Quindi, sono ministeriali quei «reati in cui la qualità soggettiva di pubblico ufficiale assume, secondo i casi, rilevanza costitutiva o modificativa della punibilità [...]»²⁷.

In tale filone si possono collocare anche coloro che pongono in evidenza «il mezzo» attraverso cui è commesso il reato, cioè l'uso illecito del potere collegato alla qualità personale del titolare dell'ufficio costituzionale²⁸, pervenendo così ad una interpretazione suscettibile

¹⁸ L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 431.

¹⁹ Secondo l'originaria formulazione dell'art.96 Cost., «Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i ministri sono posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni». Per A. Pizzorusso, *I reati ministeriali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 1715, la mancanza dell'articolo «i» prima della parola «reati» serviva a distinguere le condotte delittuose da sottoporre alla giurisdizione speciale, da tutte le altre rientranti nella giurisdizione ordinaria.

²⁰ L. cost. 11 marzo 1953, n.1, recante le *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*.

²¹ L'art.15, cO. 2, l. cost. di attuazione n.1 dell'11 marzo 1953, seppur in modo ambiguo, disponeva: «Le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza del reato, alla punibilità ed alla perseguibilità sono applicabili nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, ma la Corte può aumentare la pena fino a un terzo anche oltre la misura stabilita, in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato. La Corte può infliggere, altresì, le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto».

²² G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., 1134.

²³ Per una rassegna organica delle diverse teorie, sia consentito rinviare per brevità a E. Furno, *Lineamenti*, cit., 123 ss.

²⁴ F. Chiarotti, *La giurisdizione penale della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1957, 854 ss.; E. Lignola, *Note in tema di responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 412 ss.; G. Contini, *Sulla natura giuridica dell'accusa parlamentare ex art.96 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1966, 627 ss.

²⁵ O. Ranalletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1941, VIII edizione, 256, secondo cui «è reato ministeriale quello che il ministro compie come tale, cioè abusando della carica che ricopre e dell'autorità che essa conferisce». Tale orientamento è stato ribadito dall'A. anche nelle edizioni successive alla Costituzione (*Ibidem*, II, Milano, 1949, 117); G. Leone, *Elementi di diritto processuale penale*, Napoli, 1956, 555 ss.; L. PRE' TI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, 49 ss. Per A. Cerri, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 386, trattasi della teoria del *nesso solo occasionale*, nel senso che il reato non sarebbe stato consumato senza un avvalimento del ruolo e, come tale, non coincide con una mera contestualità cronologica.

²⁶ G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., 1138; G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 406-407; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, 2, *La Corte costituzionale*, Padova, 1984, 465; G. Scarlato, *I reati ministeriali*, cit., 85 ss.

²⁷ Per tutti G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., 1136-1137.

²⁸ Per P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, XI edizione, Padova, 2007, 144, trattasi di reati comuni commessi, «più che nell'esercizio delle pubbliche funzioni, grazie alla presenza di quelle funzioni»; F. Pierandrei, (voce)

di abbracciare la totalità degli illeciti ministeriali.

Secondo tale orientamento, avallato anche dalla giurisprudenza della Cassazione²⁹, la tesi «funzionale» deve intendersi in modo estensivo, quale necessaria «strumentalità tra la carica di ministro e la commissione del reato», per cui sono ministeriali i reati «che possono compiersi solo da chi è ministro e perché è ministro»³⁰, ampliando così oltremodo la latitudine di tali illeciti.

3.1. Le tesi sul reato politico. Nel tentativo di restringere il concetto del reato ministeriale, altri ritengono non essere sufficiente un reato commesso nell'esercizio delle sue funzioni a radicare il foro speciale costituzionale, essendo necessario anche l'ulteriore requisito della «politicalità» dell'illecito.

Secondo tale tesi, la natura politica del giudizio tipico della responsabilità penale dei ministri finisce con il riverberarsi anche sulla politicalità del reato qualificabile come ministeriale³¹, alla luce della norma di cui all'art. 8, co. 3, c.p.³², relativa al criterio della natura dell'oggetto leso (delitto «oggettivamente» politico) o al criterio dello scopo e del movente soggettivo dell'agente (delitto *soggettivamente* politico)³³ o, ancora, ad entrambi i criteri contemporaneamente.

La presenza del fine «politico» viene considerato il criterio differenziatore del reato ministeriale dal reato comune, diventando lo spartiacque tra il «foro privilegiato» della Corte costituzionale e quello dell'autorità giudiziaria ordinaria³⁴.

Stante la difficoltà di discernere il reato comune dal reato ministeriale, dottrina più recente restringe ulteriormente la formula costituzionale, prendendo a base una nozione circoscritta e specifica di reato ministeriale come «l'atto commesso «per l'esercizio, a causa della funzione di ministro, per un fine di pubblico interesse», non già l'atto compiuto in occasione od a mezzo della funzione», tanto che solo in esso si rinviene «lo scopo, la ragione, la spinta al compimento dell'atto»³⁵.

Corte costituzionale, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 1026, parla di «reati compiuti a causa o in occasione delle attività ministeriali o in connessione con esse»; T. Martines, *Diritto costituzionale*, XVI edizione riveduta da G. Silvestri, Milano, 2022, 417, ritiene trattarsi di reati comuni commessi dai ministri «in occasione ed a causa dell'esercizio delle loro funzioni ed abusando del potere loro conferito».

²⁹ Secondo Cass., Sezioni unite, 20.7.1994, n.14, con note di G. Santacroce, *La delimitazione della categoria dei reati ministeriali tra interpretazione e l. costituzionale di riforma*, in *Giust. Pen.*, 1995, III, 130 ss., e di G. Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1994, 4171 ss.: «Così come il nesso di mera occasionalità con l'esercizio delle funzioni non può essere equiparato ad un rapporto di oggettiva connessione, altrettanto arbitrario sarebbe arricchire quel rapporto di ulteriori elementi qualificanti, come l'abuso dei poteri o delle funzioni, o la violazione dei doveri d'ufficio, non richiesti dalla l., né suggeriti da una corretta interpretazione». Più di recente Cass., Sezioni Unite, 2 dicembre 2008, n.28540.

³⁰ G. Zagrebelsky, *Procedimento e giudizi di accusa*, cit., 907, nonché G. Vassalli, *I reati ministeriali tra interpretazione e riforma*, in *Giur. cost.*, 1982, 768.

³¹ Così L. Masera, *Immunità della politica e diritti fondamentali. I limiti all'irresponsabilità penale dei ministri*, Torino, 2020, 46.

³² Art. 8, co. 3, c.p.: «Agli effetti della l. penale, è delitto politico ogni delitto che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. È altresì considerato politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici».

³³ G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., 1141. Condividono tale tesi, *ex aliis*, V. Manzini, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. I, Torino, 1950, 449 ss.; P. Virga, *I reati ministeriali*, in *Jus*, 1954, 80 ss.; L. Sinagra, *Sul processo penale costituzionale*, Roma, 1966, 20 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975, 581.

³⁴ V. Gianturco, *I giudizi penali della Corte costituzionale*, Milano, 1965, 57 ss.

³⁵ L. Carlassare, *Reato ministeriale*, cit., 271 ss., che attualizza tesi già sostenute da G. Arangio Ruiz (*I reati dei ministri*, cit., 122-124) e da O. Quarta nella sua *Requisitoria* al processo Nasi (*Sull'eccezione di incompetenza*, cit., 281 ss.).

Così, «il riconoscimento dell'esistenza di un movente (politico) tendente alla tutela di un interesse generale rappresenterà di regola la premessa del riconoscimento della sussistenza di un'ipotesi di reato ministeriale»³⁶, il cui particolare regime, unico privilegio accordato nell'interesse della collettività e non del singolo ministro, sarà contraddistinto soltanto da una «valutazione della rilevanza sociale del movente»³⁷.

Per L.A. Mazzaroli³⁸, la teoria dell'atto politico, proprio perché pone in evidenza il reato ministeriale quale comportamento spinto da un movente politico, può essere ripresa alla luce della riforma del 1989, che ne circoscrive l'operatività alle sole ipotesi tassativamente previste dall'art. 9, co. 3, della stessa legge costituzionale, quali uniche deroghe consentite alla sottoposizione dei ministri alla giurisdizione ordinaria.

Secondo tale tesi, solo quando la commissione del fatto di reato sia determinata dal perseguimento di un fine politico, si può giustificare la particolare procedura prevista per i reati ministeriali, mentre in tutti gli altri casi non vi è ragione per derogare alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

4. L'art. 96 Cost. Nonostante le laconiche ed ambigue previsioni statutarie³⁹, i Costituenti sciolsero solo in parte le problematiche sui reati ministeriali a lungo dibattute nel vigore dello Statuto Albertino⁴⁰, privilegiando il principio di legalità in materia penale attraverso la sostituzione del termine «reati» in luogo del riferimento ad «atti» commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni⁴¹, presente nell'originario art. 90 del Progetto di Costituzione, destinato a divenire il futuro art. 96 Cost.⁴².

Ancora una volta il discrimine tra la giurisdizione ordinaria e quella speciale ministeriale correva sul crinale della verifica se i reati fossero stati commessi o meno dai ministri «nell'esercizio delle loro funzioni», restando questo l'unico elemento che accomunava la «nuova» stesura dell'art. 96 a quella precedentemente in vigore durante lo Statuto⁴³.

Per il resto il testo originario dell'art. 96 Cost., coordinato con gli artt. 134 e 135 Cost., disponeva che il Presidente del Consiglio ed i ministri fossero posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune per reati commessi nell'esercizio delle funzioni e giudicati dalla Corte costituzionale in composizione integrata⁴⁴, così sostituendo tale organo al Senato

³⁶ A. Pizzorusso, *I reati ministeriali*, cit., 1723.

³⁷ *Ibidem*, 1726.

³⁸ L.A. Mazzaroli, *Art. 96*, in V. Crisafulli, L. Paladin (a cura di), *Comm. breve Cost.*, II edizione, Padova, 2008, 879.

³⁹ Parla di prassi statutaria frammentaria ed incerta M. Benvenuti, *Lo strano caso Diciotti. Diritti, rovesci e argomenti in una (brutta) pagina di diritto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2019, 60.

⁴⁰ C. Taormina, *Procedimenti e giudizi di accusa*, Milano, 1978, 118, ricorda i «molti silenzi (che) caratterizzarono il dibattito in Assemblea Costituente; nulla fu detto sul significato da attribuirsi all'esercizio delle funzioni dalle quali può scaturire la specialità del reato ministeriale; nulla sulla tipologia; nulla sulla possibilità di ricomprendervi sia i delitti dolosi o colposi sia le contravvenzioni; nulla sull'importante tema della inclusione dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione tra i reati ministeriali».

⁴¹ A differenza di quanto previsto dall'art. 90 Cost., che, a proposito del Presidente della Repubblica, fa riferimento a determinati suoi «atti».

⁴² In accoglimento dell'emendamento Tosato, in *Atti Ass. Cost.*, seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947, IV, 3559 ss., come ricordato da A. Ciancio, *Art. 96*, cit., 1861.

⁴³ L.A. Mazzaroli, *Art. 96*, cit., 878.

⁴⁴ Integrata da sedici giudici estratti a sorte da un elenco di 45 cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore che il Parlamento in seduta comune compila ogni nove anni mediante elezione e con le modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari (art. 135, ult. co., Cost.): tale norma è tuttora vigente per i giudizi di accusa nei confronti del Capo dello Stato. La presenza di giudici non togati, scelti dalle Camere con i voti anche delle minoranze, in numero superiore di uno rispetto ai giudici togati, mira a creare un collegio atto a saggiare la natura politica dei reati e, nel contempo, a rispecchiare la proporzione delle forze politiche presenti in

statutario costituito in Alta Corte di Giustizia.

Il tutto previa relazione della c.d. Commissione bicamerale inquirente⁴⁵, un comitato misto formato dai membri delle Giunte per le autorizzazioni a procedere del Senato e della Camera, avente il compito in origine di fornire la relazione istruttoria al Parlamento in seduta comune, ma con poteri successivamente ampliatisi fino a divenire decisori⁴⁶, tanto da suscitare la crescente ostilità della opinione pubblica.

Si passava, quindi, dalla giurisdizione speciale del Senato costituito in Alta Corte di Giustizia alla giurisdizione eccezionale, attribuita ad un organo a composizione prevalentemente politica, quale la Corte costituzionale integrata con i giudici aggregati⁴⁷, destinata a vagliare quei reati che «per la qualità dei loro autori, per le attività funzionali attraverso le quali vengono posti in essere, per le conseguenze che provocano sulla stabilità governativa, per la possibile complessità e delicatezza dei moventi ispiratori, per i riflessi che hanno sull'opinione pubblica, rivestono una indubbia rilevanza politica»⁴⁸.

Durante la discussione nell'Assemblea Costituente, scarsa attenzione venne dedicata ai reati ministeriali in quanto la problematica era già stata affrontata in occasione della redazione dell'art.85 del progetto di Costituzione, destinato a divenire l'art.90 Cost., sulla responsabilità del Capo dello Stato, «sicché le due procedure, nel testo finale varato dalla Costituente, finirono sostanzialmente per coincidere circa l'individuazione degli organi competenti al promovimento delle accuse ed al successivo giudizio»⁴⁹, da affidarsi quest'ultimo ad un organo *ad hoc* nella convinzione che la magistratura ordinaria fosse inidonea al riguardo.

Il tutto senza «possedere una chiara visione dei criteri normativi a cui la Corte in tal modo integrata si d(ovesse) ispirare nel valutare il comportamento delle autorità politiche ad essa deferite»⁵⁰.

Significativa al riguardo è la posizione di V.E. Orlando che, in sede di discussione del Progetto di Costituzione, ricordò non a caso i reati di cui si era dovuto assumere la responsabilità come

Parlamento, garantendo maggiore rappresentatività e neutralità dei giudici rispetto alle forze politiche di maggioranza.

⁴⁵ Nota quale «Commissione insabbiatrice» o «porto delle nebbie», tale Commissione poteva archiviare le accuse o esprimersi per il non luogo a procedere o, infine, chiedere all'aula parlamentare la messa in stato di accusa del ministro di fronte alla Corte costituzionale in composizione allargata.

⁴⁶ Per un quadro storico della normativa di attuazione, sia consentito rinviare a E. Furno, *Lineamenti*, cit., 93 ss. L'ambiguità della normativa era già presente nell'art.15, c. 2, l. cost. di attuazione n. 1/1953, ma è con la successiva normativa di attuazione che viene stravolto il meccanismo del procedimento per la messa in stato di accusa. Infatti, con la l. n.87/1953, e, soprattutto, con la l. n. 20/1962, ed i Regolamenti parlamentari per i procedimenti di accusa con le loro distorte applicazioni concrete vennero ampliati i poteri della Commissione inquirente fino ad attribuirle, oltre a quelli istruttori, poteri decisori anche definitivi, nonché coercitivi e cautelari, al fine di «rendere quanto più possibile difficoltosa la procedura accusatoria in modo che un'eventuale denuncia contro un Ministro non riuscisse mai - o solo in casi davvero eccezionali - ad arrivare al giudizio della Corte costituzionale» (L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 435). Al riguardo, risuonano profetiche le parole del solito ineffabile Constant: «*Les Ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais*» (B. Constant, *Principes de Politique, applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France* (1815) rist. in Id., *Oeuvres complètes*, cit., IX, 2, 767).

⁴⁷ Nota P. Veronesi, *I reati ministeriali ieri e oggi sotto la lente (a latere del "caso Almasri")*, in *Giur. cost.*, 2024, 2860, come «nel transito dall'originaria disciplina statutaria della forma di governo - una monarchia costituzionale - all'opzione per il modello parlamentare - accolto poi anche nella Costituzione repubblicana - si coglie la progressiva trasformazione dell'istituto: da strumento "antagonista" - arma da brandire contro l'esecutivo filomonarchico - esso s'è convertito in un mezzo declinato a fini oggettivamente difensivi» della maggioranza governativa, che fa quadrato attorno ai «propri» ministri», divenendo un privilegio personale di sostanziale immunità (v. anche L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 423 ss.).

⁴⁸ Così G. Scarlato, (voce) *Reati ministeriali*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, 1.

⁴⁹ Così A. Ciancio, *Art. 96*, cit., 1861.

⁵⁰ R. Moretti, *Garanzie costituzionali*, cit., 560.

Primo Ministro, motivati da ragioni di pubblico interesse preminente, e, come tali, perseguibili senza un «filtro» di una valutazione politico-istituzionale: «Il Ministro ha bisogno di un giudice politico, se il suo reato è ministeriale. [...] Io non so quanti reati abbia commessi; e non soltanto durante la guerra, quando dovevo rilasciare passaporti falsi e giunsi allora perfino ad organizzare il furto di una cassaforte»⁵¹.

Da ciò la tesi del rilievo politico dei reati commessi dai ministri, con la necessità di deferire il relativo giudizio ad un giudice politico, munito della opportuna sensibilità, quali le stesse Camere, già titolari della messa in stato di accusa.

Tale tesi non venne accolta per la necessità di separare la responsabilità giuridica penale da quella politica, tipica degli organi elettivi, per cui, una volta affidata la titolarità dell'accusa alle Camere, non era opportuno investire le stesse anche del conseguente giudizio penale⁵².

Ebbe così origine il processo penale costituzionale a carico dei ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, che, ai sensi dell'originario art. 96 Cost., integrato dagli artt. 134 e 135 Cost., attribuiva al Parlamento in seduta comune l'accusa ed alla Corte costituzionale in composizione allargata la competenza a giudicare sulla responsabilità penale del Presidente della Repubblica e dei ministri.

Restava altresì acclarato che, per radicare la giurisdizione penale della Corte costituzionale, non fosse più sufficiente il solo requisito soggettivo dell'autore (la qualifica ministeriale), ma occorresse, soprattutto, quello oggettivo, cioè l'esistenza di un reato «ministeriale»⁵³, commesso, cioè, nell'esercizio delle funzioni ministeriali⁵⁴, mentre la cognizione dei reati commessi dai ministri al di fuori dell'esercizio delle loro funzioni veniva lasciata all'autorità giudiziaria ordinaria.

In realtà, il sistema parlamentare di accusa, così come complessivamente venutosi ad articolare (relazione della Commissione inquirente, messa in stato di accusa votata a maggioranza assoluta dal Parlamento in seduta comune⁵⁵ e giudizio dinanzi alla Corte costituzionale integrata) veniva sistematicamente impiegato nei primi quarant'anni di storia repubblicana come mezzo di copertura delle responsabilità dei membri del governo⁵⁶, sia per la prassi degenerativa della Commissione tendente ad insabbiare le richieste di messa in stato di accusa, sia per le obiettive difficoltà di raggiungere l'elevatissimo *quorum* della maggioranza assoluta nel Parlamento in seduta comune⁵⁷.

⁵¹ V.E. Orlando, *Atti Ass. Cost.*, seduta del 10 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, (a cura del) Segretariato generale della Camera dei Deputati, vol. I, Roma, 1970, 294. L'illustre A. ha sempre riconosciuto al governo «la facoltà (che può essere un dovere preciso, nel caso di autentico pericolo pubblico) di agire ed ordinare contro la l. (Id., *Il diritto di necessità e i decreti l.*, (1925), rist. in Id., *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, Milano, 1940, 350).

⁵² A. Ciancio, *Art. 96*, cit., 1862.

⁵³ G. Zagrebelsky, *Procedimento e giudizi di accusa*, cit., 906, e Corte cost., sentenza n. 125/1977, in *Giur. cost.*, 1977, 1087 ss.

⁵⁴ Secondo Corte cost., sentenza n. 125/1977, punto 3 cons. dir., nell'art. 96 Cost. «prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo» ed «esige, cioè, per la sussistenza e la perseguibilità del reato, non solo una determinata posizione giuridica dell'agente e in particolare che esso sia ministro o Presidente del Consiglio, ma che abbia commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali un fatto previsto e punito dalla l. penale».

⁵⁵ L'art. 17, co. 1, l. n. 20/1962 e l'art. 27, ult. co., del regolamento parlamentare richiedevano anche per la messa in stato d'accusa dei ministri la maggioranza assoluta. Osservava C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1465: «incostituzionale (è) l'art. 27 reg. parlam. cit. che richiede per la messa in stato di accusa dei ministri la deliberazione a maggioranza assoluta del parlamento, mentre l'esigenza di tale maggioranza è stabilita dall'art. 90 Cost., solo per i procedimenti penali contro il presidente della repubblica, ed invece l'art. 96 nulla dice al riguardo per quelli relativi ai reati ministeriali».

⁵⁶ A. Ciancio, *Art. 96*, cit., 1862.

⁵⁷ Esempio al riguardo il caso dell'on. Trabucchi, già ministro delle finanze, accusato di abuso di potere in ordine ad atti relativi alla gestione del monopolio dei tabacchi, per aver deliberatamente tentato di favorire

A seguito di una iniziativa referendaria, volta ad abrogare l'intera prima parte (artt.1-16) della l. n. 20/1962, veniva approvata, in tutta fretta, allo scopo di evitare la consultazione popolare, la l. n. 170/1978⁵⁸, che, nel tentativo di ricreare quell'organo referente disegnato dalla normativa costituzionale, confermava la Commissione inquirente nelle sole funzioni istruttorie, la dotava degli stessi poteri e con le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria previsti dall'art. 82 Cost. per le Commissioni di inchiesta⁵⁹, ma le sottraeva il potere di decidere in via definitiva sulle accuse: a richiesta di un terzo dei parlamentari si sarebbe comunque pronunciato il Parlamento in seduta comune⁶⁰.

Ma anche così, nonostante l'approvazione nel 1979 del nuovo regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, permanevano le illegittimità del sistema della giustizia politica, quali l'incostituzionale *quorum* della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento in seduta comune necessario per la delibera di accusa e, soprattutto, il potere della Commissione di archiviazione della *notizia criminis* per manifesta infondatezza.

Tale meccanismo di «giustizia politica» si risolveva, quindi, in una sostanziale impunità dei ministri indagati fino a quando il «processo Lockheed»⁶¹ - il primo ed unico processo giunto all'attenzione della Corte costituzionale integrata - non rese palese il «sovradimensionamento» del procedimento di accusa e «dei costi rispetto al risultato»⁶² di un processo penale affidato, peraltro per un comune reato di corruzione, all'organo delle garanzie costituzionali qual è la Consulta.

In tale clima maturò la richiesta referendaria di abrogazione della l. n. 170/1978, che avrebbe condotto, a seguito dell'esito plebiscitario del referendum abrogativo dell'8 e 9 novembre 1987⁶³, al definitivo tramonto non solo della Commissione inquirente, ma dell'intero

determinate società italiane in operazioni di importazione di tabacco. Nella seduta conclusiva del 20 luglio 1965, il procedimento di accusa fu paralizzato, nonostante il voto favorevole della maggioranza dei parlamentari, per non essere stata raggiunta la maggioranza assoluta (voti favorevoli 461, voti contrari 440, maggioranza assoluta 476), in *Atti Camera dei Deputati - Senato della Repubblica*, seduta comune 16 -20 luglio 1965, 349.

⁵⁸ L. 10 maggio 1978, n. 170, recante *Nuove norme sui procedimenti di accusa*. Su tale legge, P. Costanzo, *Osservazioni a margine della l. di riforma della Commissione inquirente*, in *Temi*, 1978, 269 ss., e G.M. Salerno, *Processo all'inquirente (Un dibattito)*, in *Dir. soc.*, 1978, 395 ss.

⁵⁹ Art. 4, co. 4, l. n.170/1978.

⁶⁰ L'art.18 del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, approvato con delibere del Senato (7 febbraio 1979) e della Camera (14 marzo 1979), prevedeva un controllo della minoranza sull'archiviazione decisa dalla Commissione con un *quorum* inferiore ai quattro quinti: entro cinque giorni dalla comunicazione dell'ordinanza alle assemblee, un terzo dei componenti del Parlamento poteva richiedere che la Commissione relazionasse alle Camere riunite entro sei mesi.

⁶¹ Deciso da Corte cost., sentenza 1° marzo-2 agosto 1979, in *Processo Lockheed*, cit., 96 ss. Il caso vide coinvolti i ministri Rumor, Gui e Tanassi per una comune storia di corruzione. A seguito della deliberazione di messa in stato di accusa adottata dal Parlamento in seduta comune nella seduta del 3-10 marzo 1977, essendosi raggiunta per la prima volta, probabilmente per il clamore mediatico, la maggioranza necessaria, vennero rinviati a giudizio, in unione con altri imputati laici, i ministri Tanassi e Gui, ma soltanto il primo venne condannato a due anni e quattro mesi di reclusione, al pagamento di una multa, all'interdizione temporanea dai pubblici uffici ed alla decadenza dall'ufficio di deputato. Tale processo paralizzò i lavori della Corte per oltre due anni e causò un notevole accumulo di arretrato nel lavoro della Consulta, distolta per molti mesi dalle sue ordinarie funzioni di controllo della legalità costituzionale.

⁶² A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Milano, 2008, 494, secondo cui «è apparso veramente dannoso rallentare (fino ai limiti della paralisi) il lavoro ordinario della Corte, impegnandola in un procedimento che, dopo l'accusa parlamentare (nella quale ogni valutazione politica risultava «consumata»), in definitiva veniva a concernere comuni reati di corruzione (o concussione), per il fatto che questi erano imputati a Ministri».

⁶³ A. Morrone, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna, 2022, 102 ss., ricorda come i voti favorevoli all'abrogazione della l. n. 170/1978 ottennero per la prima volta la maggioranza dei voti validi nella misura dell'85%, mentre i voti contrari risultarono solo il 15% dei voti. Per G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2012, 513, tale referendum «assunse il valore di una ribellione

previgente sistema di giustizia politica. Era ormai palese che l'opinione pubblica non era più disposta a tollerare che i ministri si sottraessero all'accertamento delle loro responsabilità nelle forme proprie della giurisdizione ordinaria penale ex art. 112 Cost. e la anacronistica permanenza di un «foro privilegiato» loro riservato.

5. La l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. In tale contesto, nel corso della X legislatura, veniva approvata la l. cost. n. 1/1989⁶⁴, che, insieme alla l. n. 219/1989⁶⁵, ha radicalmente innovato il quadro ordinamentale, sancendo il tramonto del previgente sistema di giustizia politica e di quel regime di sostanziale impunità, cui aveva dato luogo l'originario processo penale costituzionale⁶⁶.

L'art. 1, l. cost. n. 1/1989 ha interamente sostituito l'art. 96 Cost., che da allora dispone che «Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, anche se cessati dalla carica, s(ia)no 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 l. costituzionale».

Lo scopo della novella è quello di sottrarre la funzione giurisdizionale penale ministeriale alla Corte costituzionale, come originariamente previsto dall'art. 134 Cost., e di attribuirla all'autorità giudiziaria ordinaria, sebbene attraverso un procedimento ancora connotato di specialità.

La riforma del 1989, quindi, da un lato, segna la fine della giurisdizione della Corte costituzionale per i reati ministeriali, accompagnata dalla scomparsa, oltre che della Commissione inquirente, anche della messa in stato di accusa da parte del Parlamento in seduta comune; dall'altro, stabilisce la piena e completa sottoposizione dei ministri e degli ex ministri alla magistratura ordinaria, previa soltanto l'autorizzazione di una delle due Camere e l'esperimento delle indagini preliminari da parte da un apposito collegio di magistrati ordinari, il c.d. Tribunale dei ministri⁶⁷.

Evidente, infatti, l'intento del legislatore della riforma di far «sostanzialmente rientrare i meccanismi di responsabilità penale speciale dei Ministri nell'alveo della legalità ordinaria»⁶⁸, tendenzialmente equiparando la materia ai meccanismi della giustizia comune⁶⁹, seppur facendo salvo un intervento parlamentare nell'ipotesi in cui ricorrano le tipizzate e

dell'opinione pubblica nei confronti di un istituto considerato inefficace, partigiano e, nella realtà, destinato più alla copertura degli scandali di regime che alla loro repressione».

⁶⁴ L. cost. n. 1/1989, recante *Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. costituzionale 11 marzo 1953, n.1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione* V. pure la successiva l. n. 219/1989, nonché il Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, approvato con deliberazioni del Senato (7 giugno 1989) e della Camera dei Deputati (28 giugno 1989), e gli artt. 18-*bis*, 18-*ter* e 18-*quater*, R.C. e 135-*bis* R.S.

⁶⁵ L. n. 219/1989, recante *Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione*. Trattasi della l. ordinaria di attuazione della riforma del 1989, volta a regolare aspetti procedurali non chiariti dalla normativa di rango costituzionale.

⁶⁶ Per un commento a tale legge si vedano, almeno, i contributi di L. Elia, L. Carlassare, L.A. Mazzaroli, T. Padovani, A. Toschi, in *Leg. pen.*, 1989, 465 ss.; A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depolitizzazione*, Milano, 2000, 209 ss., e, se si vuole, E. Furno, *Lineamenti*, cit., 141 ss.

⁶⁷ Il Tribunale dei Ministri è una sezione specializzata del Tribunale ordinario competente per i reati commessi dal Presidente del Consiglio e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni. È composto da tre magistrati effettivi e tre membri supplenti, estratti a sorte ogni due anni in ogni distretto di Corte d'Appello tra coloro che abbiano da almeno cinque anni la qualifica di magistrato di tribunale oppure una qualifica superiore (art. 7, c. 1, l. cost. n. 1/1989).

⁶⁸ In termini, T.F. Giupponi, *Perseguibilità penale dei membri del governo*, in R. Orlandi, A. Pugiotto (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, 357 ss.

⁶⁹ A. Ciancio, *Art. 96*, cit., 1864.

funzionalizzate esimenti di cui all'art.9, comma 3, della l. di riforma⁷⁰, costituenti delle espresse «condizioni di procedibilità» dell'azione penale⁷¹, che estinguono definitivamente l'azione penale.

A norma dell'art. 9, c. 3, l. cost. n. 1/1989⁷², «L'assemblea si riunisce entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti⁷³, 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».

Trattasi di un evidente compromesso legislativo tra l'auspicato progetto di riforma, tendente alla abolizione *tout court* di ogni ingiustificato privilegio e di ogni anacronistica deroga al comune regime processuale, e la volontà di conservare comunque un «filtro politico» dell'organo parlamentare, seppur nella sua restaurata e più moderna funzione di tutela dell'attività dell'esecutivo, in vista di reati commessi in funzione dell'interesse superiore dello Stato e/o di preminenti interessi pubblici⁷⁴.

Netta, quindi, l'inversione di tendenza rispetto al precedente sistema, in quanto le Camere

⁷⁰ Corte cost., sentenze nn. 87/2012 e 88/2012, punto 5.1 cons. dir., secondo cui il sindacato della Camera «può e deve essere limitato all'apprezzamento, in termini insindacabili se correttamente motivato, della sussistenza dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto».

⁷¹ Gli artt. 2, co. 1, e 4, c. 1, l. n. 219/1989 definiscono espressamente tale autorizzazione a procedere quale «condizione di procedibilità». Concordano in tale senso G. Di Raimo, *La l. costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 598 ss., G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 465, F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 2, 1988, 100 ss., e L.A. Mazzaroli, *Commento all'art.9 l. cost. n.1/1989*, in *Leg. pen.*, 1989, 506. *Contra*, A. Manzella *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 466, secondo cui trattasi di autorizzazione a procedere in quanto «non siamo, infatti, nel campo delle condizioni di procedibilità, ma in quello delle cause di giustificazione. La delibera parlamentare nega l'antigiuridicità del fatto; ha effetti estintivi sul reato; è molto di più di un mero impedimento al processo». Ritengono altresì trattarsi di cause di giustificazioni, *ex multis*, A. Cariola, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e l. di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 74; C. Murgia, *La giustizia politica*, cit., 115 ss.; A. Cerri, *Giustizia costituzionale*, Napoli, 2019, 391, parla di «cause di giustificazione (*extra ordinem*), valutate nella forma dell'autorizzazione, il cui ricorrere esclude l'antigiuridicità del fatto», operando la relativa delibera «nei confronti di tutti coloro che abbiano concorso nel porlo in essere», e G. Scaccia, *Camere e Tribunale dei Ministri: primi problemi applicativi della l. cost. 16 gennaio 1989 n.1*, in *Giur. cost.*, 1995, II, 2086, che ritiene trattarsi di una condizione di procedibilità *sui generis* in quanto l'intervento parlamentare «non sovrappone al giudizio di illiceità della legge penale un giudizio di liceità *ex Constitutione*, ma si appaga di produrre effetti meramente processuali di arresto del procedimento».

⁷² A norma dell'art.135-*bis*, c. 8, R.S., «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. In caso diverso sono poste in votazione le proposte di diniego dell'autorizzazione, che si intendono respinte qualora non conseguano il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea». Tale modifica del Regolamento del Senato conferma, ove mai ve ne fosse ancora bisogno, come la *ratio* della riforma fosse quella di facilitare il raggiungimento del *quorum* per la procedibilità del giudizio penale nei confronti dei ministri per i reati commessi nell'esercizio delle funzioni.

⁷³ Nella specie, la prescritta maggioranza assoluta opera in senso inverso a quanto accadeva per il passato, ove la previgente normativa richiedeva, con disposizione certamente incostituzionale, la maggioranza assoluta per la messa in stato di accusa. La legge di riforma del 1989 capovolge la prospettiva ed è come se preveda, in via ordinaria, nei confronti del ministro inquisito, l'autorizzazione a procedere, da denegarsi solo in via eccezionale, a maggioranza assoluta e nelle ristrette ipotesi di cui all'art.9, c. 3, da parte della Camera competente.

⁷⁴ L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 447: «si sono distinte due fasi, attribuite ad organi di diversi poteri: le indagini sul fatto e una prima valutazione in ordine alla fondatezza delle accuse all'autorità giudiziaria; una valutazione di natura politica all'Assemblea». Quello dell'organo parlamentare è, infatti, per la stessa Autrice, un «giudizio politico, la discrezionalità sicuramente permane, ma ne è stato circoscritto il campo e precisato l'oggetto».

possono solo valutare la sussistenza di preminenti interessi pubblici, senza alcun vaglio della fondatezza degli addebiti o della sussistenza di un *fumus persecutionis*⁷⁵, facendo così uscire la responsabilità dei ministri «da quel cono d'ombra in cui l'aveva costretta il modello previgente di giustizia politica»⁷⁶.

6. Le scriminanti ex art. 9, co. 3, l. cost. n. 1/1989. Come puntualmente rilevato da L. A. Mazzarolli, «il terzo comma dell'articolo in esame è senza dubbio quello che risulta più impegnativo per l'interprete e, del resto, quello che ha dato più da pensare in fase di approvazione della l. costituzionale»⁷⁷.

Nel corso del dibattito parlamentare in seno alla Commissione affari costituzionali del Senato, dal testo originario della nona legislatura, che stabiliva che la Camera competente si riunisse per deliberare se l'inquisito avesse agito, nell'esercizio delle sue funzioni, a tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente preminente, si passò, in un processo di «elasticizzazione discrezionale e generica dell'attuale previsione normativa»⁷⁸, alla formula dell'interesse costituzionalmente rilevante, dando origine a due diverse ipotesi scagionatrici: alla «tutela di un interesse costituzionalmente rilevante» si aggiunse il «perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo», così diversificando le esimenti.

Il diniego di autorizzazione non riguarda la qualificazione giuridica del fatto ascritto al ministro, che è di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria, per cui non è possibile alle Camere negare o disconoscere l'antigiuridicità del comportamento ministeriale: la Camera competente è tenuta a «deliberare “come se” esistesse il reato per cui il Collegio di prima indagine richiede l'autorizzazione»⁷⁹; la deliberazione camerale, costituendo un apprezzamento politico sullo scopo della condotta illecita, «è giudizio politico, la discrezionalità sicuramente permane, ma ne è circoscritto il campo e precisato l'oggetto»⁸⁰.

Al riguardo, la novella costituzionale non attribuisce alla Camera competente una valutazione discrezionale assolutamente libera nel fine, ma, stabilendo in modo tassativo i criteri, in base ai quali esclusivamente l'autorizzazione può essere negata, limita l'organo parlamentare,

⁷⁵ Netta anche la sostanziale distinzione fra quanto previsto dall'art.9 della l. cost. n. 1/1989 e le immunità parlamentari ex art. 68 Cost., non essendo prevista nella disciplina dei reati ministeriali la tutela contro il *fumus persecutionis*. Per F. Sorrentino, *Tra regola ed eccezione: eguaglianza e immunità*, in *Leg. pen.*, 2012, 742, «mentre l'art. 68 Cost. protegge la persona del parlamentare contro azioni persecutorie, l'art.96 Cost. protegge direttamente la funzione di governo, allorché essa sia volta a perseguire l'interesse dello Stato, e, in questo caso, ma solo in questo, consente la sottrazione dei componenti del governo all'azione della giustizia penale». Per A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., 236: «L'aspetto di più rilevante distinzione concerne la circostanza che l'autorizzazione al procedimento per i reati ministeriali non può investire il *fumus persecutionis*, che costituiva, viceversa, l'oggetto principale della valutazione rimessa dall'abrogata norma contenuta nell'art.68 Cost. al ramo di volta in volta competente».

⁷⁶ L. Masera, *Immunità della politica e diritti fondamentali*, cit., 43. Per una ricognizione dei numerosi procedimenti per reati ministeriali nelle prime applicazioni della riforma, G. Tarli Barbieri, *Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall'entrata in vigore della l. costituzionale n. 1 del 1989*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *Dell'organizzazione costituzionale*, II, Napoli, 2009, 725 ss., e M. Pati, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, in *Nomos*, n.3/2014, 1 ss.

⁷⁷ L.A. Mazzarolli, *Commento all'art.9*, in L. Elia, L. Carlassare, L.A. Mazzarolli, T. Padovani, A. Toschi, *Commento alla l. cost. 16 gennaio 1989, n.1*, in *Leg. pen.*, cit., 505.

⁷⁸ Secondo quanto già argomentato nel nostro *Lineamenti*, cit., 172-173, ed in precedenza in *Profili della responsabilità penale ministeriale*, in *Dir. soc.*, 1993, 625, cui sia consentito rinviare.

⁷⁹ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in L. Elia, L. Carlassare, L.A. Mazzarolli, T. Padovani, A. Toschi, *Commento alla l. cost. 16 gennaio 1989, n.1*, cit., 472, oppure in *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano, 1990, 63 ss.

⁸⁰ L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 447.

obbligandolo a motivare «congruamente» in ordine all'applicabilità di tali criteri⁸¹.

Nel caso che l'Assemblea neghi l'autorizzazione ai sensi dell'art. 9, co. 3, l. n. 1/1989, il Tribunale dei ministri dovrà chiudere il procedimento o, se del caso, sollevare un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, ritenendo la delibera camerale adottata in violazione dei presupposti di l. e/o carente di motivazione⁸².

È chiaro, infatti, che 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 l'eventualità che si possano contrabbandare per interessi costituzionalmente rilevanti e/o preminenti interessi pubblici fini ed interessi di parte, penalmente rilevanti⁸³; e ciò in contrasto con Corte cost. 21 gennaio 1975, n. 13, secondo cui «il normale corso della giustizia penale non può essere paralizzato a mera discrezione degli organi parlamentari»⁸⁴.

Spetta, dunque, al Parlamento negare, a maggioranza assoluta, i reati da giustificare ove ritenga che il ministro abbia agito per la tutela di un «interesse dello Stato costituzionalmente rilevante» oppure per il perseguimento di un «preminente interesse pubblico» nell'esercizio della funzione di Governo.

Non manca chi rinviene in tali scriminanti l'avallo della teoria del reato politico, che sarebbe «l'unica che ri(uscita) a fornire una giustificazione coerente e non arbitraria allo spostamento di competenza dall'autorità giudiziaria [...] (tanto più ora essa) può guadagnare di incisività sol con il porre l'accento sulla possibilità, riconosciuta dallo stesso legislatore costituzionale, che il comportamento criminoso dell'agente possa essere dettato da ragioni gravi ma, al tempo stesso, quantomeno scusabili»⁸⁵.

A sostegno del criterio della finalità politica quale connotato di ministerialità alla luce della riforma del 1989, è stato affermato che reato ministeriale sarebbe quello commesso non solo nel perseguimento, ma anche nella violazione di interessi ritenuti dall'ordinamento «prioritari»⁸⁶, anche se, così opinando, si finisce con il ritagliare la figura del reato ministeriale

⁸¹ Corte cost., sentenza n. n. 87/2012 (punto 5.1 cons. dir.) e n. 88/2012, ove definisce l'apprezzamento della Camera insindacabile (solo) se congruamente motivato.

⁸² Sulla impugnabilità della delibera camerale di insindacabilità la dottrina è sostanzialmente concorde: *ex plurimis*, L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., 472; R. Pinardi, *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1993, 3188; P. Veronesi, *I poteri davanti alla Corte*, Milano, 1999, 135-136; M. Bellacosa, A. Celotto, (voce) *Reato ministeriale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, Torino, 2012, 606-607, secondo i quali può essere sollevato conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, «per cogliere i vizi della pronuncia di rifiuto di autorizzazione al procedimento per i reati ministeriali, attraverso una valutazione del diniego che palesi l'irragionevolezza, per difetto dei presupposti minimi di identificazione delle ipotesi scriminanti».

⁸³ Volendo, E. Furno, *Lineamenti*, cit., 210 ss., sulla scia di quanto in precedenza affermato da Ead., *Profili della responsabilità penale ministeriale*, in *Dir. soc.*, 1993, 636.

⁸⁴ Corte cost. 21 gennaio 1975, n.13, in *Giur. cost.*, 1975, 54, ove prosegue: «potendo e dovendo arrestarsi unicamente nel momento in cui l'esercizio di questa (discrezione) verrebbe illegittimamente ad incidere su fatti soggettivamente ed oggettivamente ad essa sottratti e in ordine ai quali sia stata ritenuta la competenza degli organi parlamentari».

⁸⁵ L.A. Mazzaroli, *Art. 9*, cit., 879-880, nonché R. Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, 154.

⁸⁶ E. Furno, *Lineamenti*, cit., 220 ss.: «se l'azione penale è paralizzata dalla presenza di un "interesse costituzionalmente rilevante" e/o di un "preminente interesse pubblico", vuol dire che tali interessi sono stati ritenuti prioritari e prevalenti rispetto all'esercizio della giurisdizione e la qualifica di *ministeriale* spetta, quindi, esclusivamente a quei reati, per i quali si possa fondatamente opporre il perseguimento di tali interessi». *Contra*, A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., 139 ss.: «La revisione costituzionale, mediante lo spostamento della competenza a giudicare dei reati ministeriali dal giudice costituzionale al giudice ordinario e, connessamente, con la modifica del ruolo del Parlamento, chiamato soltanto a stimare l'esistenza delle esimenti previste dall'art. 9, l. cost. n. 1/1989, ha determinato, attraverso la spolticizzazione – se pur parziale, ma di particolar peso – del procedimento, una

sulla scorta della specialità del relativo procedimento⁸⁷.

Ma qual è il contenuto, il significato e la latitudine delle formule precettive indicate dal legislatore costituzionale come esimenti?

Trattasi di formule assai ambigue e nebulose⁸⁸, che sembrano rinvenire in una qualche forma di «ragion di Stato»⁸⁹ o, comunque, in una dimensione «*extra ordinem*»⁹⁰ oppure in uno «stato di necessità politico-costituzionale»⁹¹ o finanche nelle esigenze della «*salus rei publicae*»⁹² la causa di esclusione dell'antigiuridicità⁹³.

La prima fattispecie, apparentemente di più facile interpretazione, sembra fare riferimento a comportamenti ministeriali diretti a salvaguardare interessi direttamente o espressamente previsti dalla Costituzione. Lo stesso Leopoldo Elia, nel corso del dibattito parlamentare relativo ai lavori preparatori della riforma, sottolineava come il riferimento alla Costituzione fosse decisivo sia per l'interpretazione del requisito dell'interesse costituzionalmente rilevante, che comprende beni o interessi direttamente ed esplicitamente protetti nella carta costituzionale, che per quello relativo al preminente interesse pubblico, che comprende beni tutelati indirettamente o implicitamente in Costituzione⁹⁴, perché solo la tutela di valori costituzionalmente orientati può condurre a non applicare le cogenti norme penali⁹⁵.

Per Augusto Cerri, il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo si distingue dall'altro interesse dello Stato tipizzato in quanto volto alla salvaguardia di «valori e interessi avvertiti come fondamentali e tuttavia non previsti dalla Costituzione» perché, in caso contrario, si rientrerebbe nella «tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante»⁹⁶. Non v'è chi non veda come, in virtù dell'art.9, c. 3, della riforma, le Camere siano chiamate ad effettuare un bilanciamento tra la necessaria preminenza di taluni interessi rispetto ad altri, che degradano dinanzi ad una superiore esigenza di tutela dei primi, «cosicché la l. costituzionale appare aver introdotto una sorta di

depolitizzazione dello stesso reato ministeriale, così da adeguare la definizione costituzionale degli illeciti penali dei ministri alla natura che tali reati erano venuti ad acquistare nella prassi».

⁸⁷ G. Di Raimo, *Reati ministeriali e presidenziali*, cit., 1144, nonché M. Angelini, *Rilievi sui reati ministeriali*, in *Riv. it. dir. proc. penale*, 2, 1994, 626 ss. V. anche le cit. Sezioni Unite, 20 luglio 1994, n. 14, secondo cui le scriminanti ex art. 9, co. 3, l. cost. n.1/1989 «sono criteri idonei a giustificare la concessione o la negazione dell'autorizzazione a procedere da parte del Parlamento, ma non certamente condizioni per la configurabilità dei reati ministeriali».

⁸⁸ Per G. Tranchina, (voce) *Autorizzazione a procedere per i reati ministeriali*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1990, 484, i parametri valutativi richiamati dall'art.9 della l. cost. n.1/1989, sono «estremamente flessibili in quanto definiti da contorni abbastanza nebulosi».

⁸⁹ F. Meinecke, *Die Idee der Staatsrason in der neueren Geschichte*, 1924, trad. it., *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Firenze, 1977, 444, contrappone il diritto naturale e l'etica pubblica, da un lato, e le esigenze di conservazione e di accrescimento dello Stato, dall'altro. V., però, L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., 468, secondo cui questa contrapposizione non può essere confusa con il dualismo che ispira la scelta dei parametri valutativi ex art. 9 della riforma costituzionale e, cioè, «da contrapposizione tra diritto costituzionale e diritto legislativo, tra *jus positum* che ha fonte nella Costituzione e quello posto dalla fonte 1. Non tutto ciò che è tutelato a livello di Costituzione, infatti, riceve tutela in sede di leggi».

⁹⁰ A. Cerri, (voce) *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, 7.

⁹¹ A. Ciancio, *Art.96*, cit., 1878, e, prima ancora, Id., *Il reato ministeriale*, cit., 252 ss.

⁹² A. Ciancio, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali*, cit., 4.

⁹³ L. Carlassera, *Reato ministeriale*, cit., 272, 282 ss.

⁹⁴ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., 469, richiama il suo intervento al Senato (*Atti parl. Sen.*, X legislatura, resoconto stenografico, seduta 1° luglio 1988, 45). V. anche C. Murgia, *La giustizia politica*, cit., 166.

⁹⁵ L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, cit., 471: «le condizioni giustificative (definibili anche come parametri per la deliberazione parlamentare) debbono necessariamente ricercate *al di fuori* della condotta così come contestata dal collegio all'inquisito. E vorrei dire *al di sopra*: e non *ex lege*, sed *ex Constitutione*».

⁹⁶ A. Cerri, *Giudizio e procedimento di accusa*, cit., 7.

“stato di necessità politico-costituzionale”⁹⁷.

In definitiva, per i sostenitori della tesi sul reato politico, la riforma costituzionale comporterebbe un significato assai ristretto del reato ministeriale, che solo potrebbe far scattare le esimenti⁹⁸, mentre, dall’altro lato, si collocano coloro che ampliano in modo notevole il carattere «ordinario» del procedimento alla luce di un concetto «depoliticizzato» del reato ministeriale⁹⁹: comune, però, ad entrambe le tesi è la necessità di restringere le deroghe alla giurisdizione.

7. Il caso Almasri: breve excursus processuale. A seguito di denuncia di un privato cittadino, presentata in data 23 gennaio 2025 nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro della giustizia, del Ministro dell’Interno e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai servizi segreti, in relazione alla liberazione di Osama Najeem Habish, noto con il nome di Almasri, catturato su mandato della Corte Penale Internazionale (in prosieguo, CPI)¹⁰⁰ per i reati di tortura, assassinio, violenza sessuale e lesioni in danno di persone detenute nei centri di detenzione libici, venivano iscritti nel registro degli indagati ed accusati di favoreggiamento e peculato, oltre che di omissione di atti di ufficio per il solo Ministro Nordio, rispettivamente gli On.li Giorgia Meloni, Carlo Nordio, Matteo Piantedosi ed Alfredo Mantovano per i reati «astrattamente ipotizzabili» a loro carico.

In data 28 gennaio 2025 il Procuratore della Repubblica di Roma¹⁰¹ trasmetteva gli atti al Tribunale dei Ministri, competente funzionalmente ex art. 7, l. cost. n. 1/1989, con invito a svolgere le indagini ritenute opportune.

Al termine delle indagini preliminari, il Collegio dei Ministri, per il tramite dello stesso Procuratore della Repubblica¹⁰², richiedeva al Presidente della Camera dei deputati¹⁰³ il rilascio dell’autorizzazione a procedere nei confronti degli indagati per i reati loro ascritti, previo stralcio della posizione di Giorgia Meloni, non avendo ravvisato nei confronti di quest’ultima «elementi sufficienti per sostenere l’accusa in giudizio»¹⁰⁴.

⁹⁷ A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., 251 ss., nonché Id., *L’autorizzazione a procedere*, cit., 8-9.

⁹⁸ A. Cerri, *Giustizia costituzionale*, cit., 384, parla di «reato per cui sia configurabile una “giustificabilità”, ai sensi della l. costituzionale e, dunque, in relazione all’esimente del perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale o, comunque, di rilievo pubblico preminente (Carlassare, Furno)».

⁹⁹ A. Ciancio, *Il reato ministeriale*, cit., 136 ss.

¹⁰⁰ La Corte penale internazionale, *species* del più ampio *genus* dei *tribunali internazionali*, nasce quale «istituzione permanente che può esercitare la giurisdizione sulle persone fisiche per i più gravi crimini di portata internazionale» ai sensi dello Statuto di Roma del 17 luglio 1998 della CPI, ratificato con l. n. 232/1999: fonte, questa, di diritto internazionale pattizio destinata a prevalere, quale norma interposta, sul diritto interno, ex artt. 11 e 117 Cost. V. al riguardo Corte cost., 24 ottobre 2007, nn. 348 e 349. Nella specie, le norme interne per l’adeguamento alle disposizioni dello Statuto della CPI sono state introdotte con la l. n. 237/2012.

¹⁰¹ Al Procuratore della Repubblica spetta stabilire, *prima facie*, se la condotta contestata rientri nella categoria dell’atto politico, che è, come tale, insindacabile. Ai sensi dell’art. 7, co. 1, ult. parte, d.lgs. n. 104/2010 (Codice del processo amministrativo) «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico».

¹⁰² Art. 8, co. 1, l. cost. n. 1/1989: «Il collegio di cui all’articolo 7, entro il termine di novanta giorni dal ricevimento degli atti, compiute indagini preliminari e sentito il pubblico ministero, se non ritiene che si debba disporre l’archiviazione, trasmette gli atti con relazione motivata al procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente ai sensi dell’articolo 5».

¹⁰³ Il Presidente della Camera competente invia immediatamente gli atti alla Giunta competente per le autorizzazioni a procedere (art. 9, co. 1, l. cost. n. 1/1989), la quale «riferisce all’assemblea della Camera competente con relazione scritta, dopo aver sentito i soggetti interessati ove lo ritenga opportuno o se questi lo richiedano» (art. 9, co. 2, l. cost. n. 1/1989).

¹⁰⁴ V. Giglio, *Poteva non sapere: il Tribunale dei Ministri archivia la posizione della Presidente del Consiglio dei Ministri nel caso Almasri*, nel blog *Terzultima fermata*, 5 agosto 2025.

Secondo l'atto di accusa, «Sia i ministri Nordio e Piantedosi, sia il Sottosegretario Mantovano erano perfettamente consapevoli del contenuto delle richieste di cooperazione inviate dalla Corte penale internazionale e, in particolare, del mandato di arresto spiccato nei confronti dell'Almasri. Non dando corso a tali richieste il primo, decretando il secondo la formale espulsione del ricercato con un provvedimento viziato da palese irrazionalità, e disponendo il terzo l'impiego di un volo CAI¹⁰⁵, che ne ha assicurato l'immediato rientro in patria, hanno scientemente e volontariamente aiutato il predetto a sottrarsi alle ricerche e alle investigazioni della CPI».

Da ciò la richiesta, pervenuta in data 5 agosto 2025 al Presidente della Camera dei deputati¹⁰⁶, di autorizzazione a procedere in giudizio, ex art. 96 Cost., nei confronti dei membri del governo indagati¹⁰⁷.

Secondo le tesi degli indagati¹⁰⁸, invece, gli atti adottati e/o omessi si erano resi necessari per i timori di ritorsioni libiche nei confronti dei cittadini italiani in Libia, nonché degli interessi italiani in quei territori (*id est*: impianti Eni), così come paventati in un vertice dal Capo dell'AISE¹⁰⁹, a fronte della concorrente richiesta di estradizione inviata dal Procuratore generale libico, che rivendicava la possibilità di poter perseguire in Libia il generale Almasri. Nello specifico, a seguito della mancata convalida dell'arresto da parte della Corte di Appello di Roma¹¹⁰, il Ministro dell'Interno, in nome dell'interesse nazionale, adottava in data 21 gennaio 2025 un provvedimento di espulsione nei confronti dell'Almasri per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato, ai sensi dell'art. 13, co. 1, del testo unico in materia di immigrazione¹¹¹, favorendo così il rimpatrio urgente, peraltro con un volo di Stato, del generale libico ricercato dalla Corte dell'Aia per crimini di guerra e contro l'umanità.

8. Osservazioni conclusive. Dopo la richiesta di autorizzazione a procedere del Tribunale dei ministri di Roma e la relazione scritta della Giunta competente della Camera dei deputati, seguirà il voto conclusivo del *plenum*, chiamato a valutare se, nel caso di specie, i ministri indagati abbiano agito o meno «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».

All'esito della valutazione insindacabile della Camera, l'Assemblea, ove conceda l'autorizzazione, restituirà gli atti al Tribunale dei ministri «perché continui il procedimento

¹⁰⁵ Trattasi della Compagnia dei servizi segreti.

¹⁰⁶ La Camera competente è quella a cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere oppure il Senato, nel caso in cui gli accusati appartengano a Camere diverse o non siano membri del Parlamento (art. 5, l. cost. n. 1/1989).

¹⁰⁷ L'on. Mantovano, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega ai servizi segreti, pur non rivestendo la qualità di ministro, ricade nella competenza funzionale del Tribunale dei ministri in quanto indagato di reato commesso in concorso con i ministri.

¹⁰⁸ Nella memoria difensiva del difensore degli indagati si invocava lo «stato di necessità, come enunciato dall'art. 25 del *Responsability of State for Internationally Wrongful Acts 2001* della *International Law Commission* della Nazioni Unite, circostanza che legittima sul piano del diritto interno le condotte di tutti i rappresentanti del Governo italiano coinvolti nel presente procedimento».

¹⁰⁹ Giovanni Caravelli, capo del servizio segreto esterno, aveva ipotizzato che «la Rada Force (ndr.: di cui faceva parte il generale Almasri), gestendo l'attività di polizia giudiziaria, avrebbe potuto effettuare dei «fermi» di nostri cittadini all'ingresso nel Paese e sul territorio libico o perquisizioni negli uffici dell'Eni», stante anche il recente arresto della giornalista italiana Cecilia Sala.

¹¹⁰ Corte di Appello di Roma, Sezione IV penale, *Ordinanza in materia di consegna ex lege 237/2012 Corte penale internazionale*, 21 gennaio 2025 in proc. n. 11/2025 R.G. AGI.

¹¹¹ D. lgs. n. 286/1998, recante il *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

secondo le norme vigenti»¹¹².

Nell'ipotesi opposta la Camera, a maggioranza assoluta, può denegare l'autorizzazione a procedere solo ove rinvenga nell'operato ministeriale i presupposti per l'applicazione di una delle due esimenti ex art. 9, co. 3, l. cost. n. 1/1989, dando luogo ad un'archiviazione dell'indagine in ragione dell'asserita politicità dei comportamenti oggetto di contestazione.

In tale ultima ipotesi, calando nel caso Almasri le coordinate ermeneutiche sui reati ministeriali, occorre valutare se gli atti e/o le omissioni ministeriali, di cui è stata prospettata dalla magistratura la natura di illeciti, possano rientrare nelle ipotesi scagionatrici di cui all'art. 9, co. 3, della riforma costituzionale¹¹³ e, cioè, se tali condotte, sebbene penalmente illecite, siano state poste in essere in vista della salvaguardia di interessi superiori. Solo in tal caso, infatti, «verrebbero *ipso facto* a mancare i presupposti (allarme sociale e pubblico scandalo) dell'incriminabilità della condotta inquisita»¹¹⁴.

L'interesse pubblico preminente, privo com'è dello specificativo «dello Stato», può anche non avere, neppure indirettamente, rilievo costituzionale, «a condizione però che tale interesse sia in concreto preminente, e dunque prevalente sull'interesse protetto dalla norma penale violata, e che sia compiuto dal ministro non già nell'esercizio delle sue competenze amministrative, ma delle sue funzioni politiche di governo»¹¹⁵.

Secondo C. Murgia, «nella nozione di preminente interesse pubblico dovrebbero rientrare tutti i casi in cui l'attività posta in essere dai ministri è rivolta ad assicurare risultati o prestazioni indispensabili per la conservazione della nazione»¹¹⁶.

Come puntualmente rilevato dalla dottrina, tutto ciò, però, richiede alla Camera competente la necessità di «svolgere un giudizio di comparazione tra l'«interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo», retrostante al reato ministeriale, e il bene giuridico leso dal reato in questione»¹¹⁷, secondo la nota tecnica del bilanciamento degli opposti interessi¹¹⁸.

Nel caso Almasri, il governo, invece di far ricorso alla scriminante del superiore interesse pubblico nell'esercizio delle sue funzioni, bene avrebbe fatto ad apporre da subito il segreto

¹¹² Art. 9, co. 4, l. cost. n. 1/1989. V. pure l'art. 3, co. 1, l. n. 219/1989: «Quando gli atti siano stati rimessi ai sensi del comma 4 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n.1, al collegio ivi indicato, il procedimento continua secondo le norme vigenti al momento della rimessione».

¹¹³ Non a caso, la stessa richiesta di autorizzazione a procedere del Tribunale dei ministri così si esprime: «appare verosimile che l'effettiva e inespressa motivazione degli atti e delle condotte tenute tanto dal Ministro Nordio [...] quanto dal Ministro Piantedosi [...] ed infine dall'Autorità delegata Mantovano [...] sia da rinvenirsi, piuttosto, nelle preoccupazioni palesate dal Prefetto Caravelli, nell'ambito delle riunioni intercorse tra i vertici istituzionali, riferite a possibili ritorsioni per i cittadini italiani e gli interessi italiani in Libia derivanti dal mantenimento *in vinculis* del citato Almasri» (domanda di autorizzazione a procedere del 5 agosto 2025, *Atti Camera*, doc. IV bis, 80).

¹¹⁴ L. Ciuffoli, *I reati ministeriali*, in *Giust. pen.*, 1995, II, 311.

¹¹⁵ L. Masera, *Immunità della politica e diritti fondamentali*, cit., 69-70, che richiama A. Cerri, *Giudizio e procedimento d'accusa*, cit., 7; E. Furno, *Lineamenti*, cit., 181 («Tale interesse può anche non essere rinvenuto direttamente nella Costituzione, ben potendovi essere delle ragioni attinenti al vantaggio dello Stato non rinvenibili nella Costituzione, ma egualmente degne di tutela»), e, da ultimo, O. Bruno, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da rivedere*, in *Processo penale e giustizia*, 2, 2019, 479.

¹¹⁶ C. Murgia, *La giustizia politica*, cit., 167.

¹¹⁷ M. Benvenuti, *Lo strano caso Diciotti*, cit., 75.

¹¹⁸ Non a caso, secondo L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 475, si ricade così nella difficile e più generale problematica della «ragionevolezza». Per C. Murgia, *La giustizia politica*, cit., 120, «occorre valutare il pericolo a cui lo Stato è sottoposto e la proporzione fra l'offesa e la difesa». Secondo A. D'Andrea, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi d'accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. cost.*, 1990, 160, le fattispecie ex art. 9, c. 3, l. cost. n. 1/1989 «restano ipotesi del tutto eccezionali, nelle quali, rispondendo il comportamento illegittimo dei Ministri ad una esigenza superiore ed imprevedibile può venir meno l'ordinaria pretesa punitiva dello Stato. Nei casi descritti, vale a dire, entrano in gioco valori diversi di cui, alla fine, uno deve prevalere sull'altro in base al bilanciamento che ne verrà fatto, di volta in volta, dalle assemblee parlamentari».

di Stato¹¹⁹, onde evitare il sorgere di responsabilità penali ministeriali, peraltro estensibili ai coimputati laici coinvolti nella vicenda¹²⁰.

Al riguardo, gli atti e/o le omissioni ministeriali nella vicenda Almasri sembrano poter rientrare nel preminente interesse pubblico, ove mai si ritenga che l'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante si riferisca agli interessi che la Costituzione prende in considerazione ovvero che la stessa considera come fondamentali per la vita dello Stato, mentre il preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo si differenzia dai primi in quanto legato non più all'interesse, bensì alla funzione¹²¹.

Secondo attenta dottrina, «nella nozione di interesse pubblico dovrebbero rientrare tutti i casi in cui l'attività posta in essere dai ministri è rivolta ad assicurare risultati o prestazioni indispensabili per la conservazione della nazione. Indubbiamente il caso dell'approvvigionamento energetico effettuato (in ipotesi) in violazione di norme penali, è quello più significativo a questo riguardo»¹²².

Quindi, il preminente interesse pubblico, capace di scriminare le condotte dei ministri, può essere ravvisato anche nella necessità di salvaguardare gli interessi economici del nostro paese o di tutelare gli italiani in Libia dal pericolo di ritorsioni, nell'alveo di una più ampia azione di governo tesa a contenere gli sbarchi nei nostri territori di clandestini provenienti dai paesi nordafricani¹²³.

Resta comunque la necessità, nell'ipotesi di un probabile diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti dei ministri indagati, di «indicare gli interessi concretamente perseguiti, e di non fermarsi a mere clausole “assolutorie” di stile»¹²⁴, per «rende(re) più difficili, seppure non impossibili»¹²⁵ le complicità tra le forze politiche parlamentari ed evitare eventuali conflitti di attribuzioni.

Non va dimenticato, infatti, che «le immunità costituzionali non sono *mai* istituite a tutela dei titolari di una carica, ma *solo* a tutela della carica stessa. [...] Anzi, a ben vedere, il soggetto autenticamente tutelato è la Camera competente, alla quale spetta la delicata valutazione dell'apprezzabilità dei motivi che hanno indotto il Ministro ad agire come ha agito»¹²⁶.

Abstract. Il contributo esamina la controversa vicenda relativa al c.d. «caso Almasri» alla luce della nota problematica dei reati ministeriali. Dopo aver analizzato le varie tesi dottrinarie sui reati commessi dai ministri, l'A. ritiene che l'operato dei ministri indagati per tale vicenda

¹¹⁹ V. l'articolo di C. Caruso, *Il segreto mancato. Errore o calcolo, ma ci voleva il segreto di Stato*, su *Il Foglio*, 10 settembre 2025, III pagina.

¹²⁰ L'art. 5, l. cost. n. 1/1989 dispone: «L'autorizzazione prevista dall'articolo 96 della Costituzione spetta alla Camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, anche se il procedimento riguarda altresì soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati. Spetta al Senato della Repubblica se le persone appartengono a Camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere». Nel caso in esame, al momento in cui si scrive (15 settembre 2025), è altresì coinvolta la dott. Giusi Bartolozzi, capo di gabinetto del Ministero della giustizia, indagata dal Tribunale dei ministri di Roma con l'accusa di aver reso false informazioni al pubblico ministero (art. 371-bis c.p.). Sulla complessa problematica della posizione dei soggetti concorrenti nel reato ministeriale, *ex multis* L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 477 ss., e O. Bruno, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da “rivedere”*, cit., *passim*.

¹²¹ M. Bellacosa, A. Celotto, *Reato ministeriale*, cit., 605 ss.

¹²² C. Mrugia, *La giustizia politica*, cit., 167.

¹²³ Il generale Almasri fa parte della milizia SDF/RADA, che esercita i poteri di sicurezza e di controllo sui territori libici, con la quale, a detta dell'AISE (i servizi segreti esterni), sussisterebbe «una relazione rafforzata nell'ultimo anno».

¹²⁴ A. Cariola, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri*, cit., 71.

¹²⁵ L. Carlassare, *Art. 96*, cit., 463.

¹²⁶ M. Luciani, *Chi decide sulle garanzie costituzionali della politica*, in *Leg. pen.*, 2012, 747.

possa ascrivere alla categoria dei reati di natura politica e, come tale, andare esente da responsabilità penali, per aver i ministri agito nell'interesse superiore dello Stato.

Abstract. The paper considers the so called «caso Almasri» within the issue of the ministerial crimes. After analysing the differing doctrinal thesis on the ministerial crimes, the A. consider that the actions of the ministers under investigation can be considered a political crime and, as such, it is exempted from criminal liabilities. Indeed, the ministers have acted aiming at the superior interest of the Nation.

Parole chiave. Ministri – responsabilità – reati ministeriali – preminente interesse pubblico – diniego di autorizzazione.

Key words. Ministers – ministerial responsibility – ministerial crimes – preeminent public interest – denial of authorization.