

Angelina Cirillo

CRITICITÀ DELLA CARTA FONDAMENTALE DELL'ITALIA UNITA: CONFRONTI SCIENTIFICI SUI REATI DEI MINISTRI (1895)*

1. Tra gli ultimi decenni dell'Ottocento e le prime decadi del secolo successivo ebbe luogo un dibattito scientifico focalizzato sui reati commessi dai ministri del giovane Regno d'Italia. Si trattava di un tema, quello della responsabilità ministeriale, che per uno dei più venerati maestri della scienza giuspubblicistica italiana, Vittorio Emanuele Orlando, costituiva un argomento che in qualche maniera finanche 'reggeva e sosteneva tutto il sistema' costituzionale nazionale, non foss'altro perché ogni istituto del governo parlamentare, a suo dire (forse con un po' troppa enfasi), avrebbe dovuto regolare i conti con esso, dalle prerogative del capo dello Stato al diritto di controllo del Parlamento: la «teorica della responsabilità ministeriale [...] in un certo senso, comprende in sé e riassume tutto il diritto costituzionale moderno»¹.

Questo dibattito fu una discussione colta, intensa e consapevole, svoltasi appunto in un arco temporale assai lungo – segno dell'immutato permanere del grave problema costituzionale individuato – fra accademici, spesso anche politici, e magistrati, e di cui oggi rimane traccia interessante nella copiosa e corposa produzione editoriale del tempo². All'interno di essa, talune posizioni tutt'altro che scialbe – che per questo occorre analiticamente seguire e confrontare senza lasciarsi distrar-

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ Così V.E. ORLANDO, *Prefazione*, in V. TEIXEIRA DE MATTOS, *Accusa parlamentare e Responsabilità Ministeriale*, Milano, 1909, p. IX.

² Uno studio d'insieme di tale cospicua produzione scientifica, bisognevole di prosecuzione e approfondimento, è il mio *Responsabilità penale ministeriale*, I, *Statuto e posizioni dottrinali tra '800 e '900*, Bari, 2023.

re dalla lettura dei coevi dibattiti parlamentari (o, nel caso, dall'analisi delle connessioni con la storia costituzionale del Paese) – furono quelle espresse da studiosi di notevole spessore in un singolare contesto socioculturale: uno scenario, nel tratto conclusivo del XIX secolo, collegato a una clamorosa vicenda che avrebbe visto processualmente coinvolto, in un allarmante caso politico-finanziario di rilievo nazionale, uno dei futuri protagonisti della storia del Paese.

Tra queste posizioni, quasi tutte contrastanti in modo reciproco vuoi per le generali opzioni di politica normativa sostenute, vuoi su specifiche questioni giuridiche di contorno, alcune – veri e propri campioni (qui selezionati, com'è ovvio, con scelta assolutamente opinabile³) del diversificato sforzo intellettuale realizzato in quel preciso torno di tempo – sollecitano un'attenzione speciale. E questo, al di là dello spazio scientifico già ottenuto dai protagonisti europei del dibattito continentale dell'epoca (basti ricordare il diffuso e mai sopito interesse per il pensiero di Henri-Benjamin Constant de Rebeque⁴), perché posizioni di fatto perfettamente contemporanee a talune decisioni giudiziarie riguardanti, nell'ambito del cosiddetto scandalo della Banca Romana, persino l'allora presidente del Consiglio dei Ministri Giovanni Giolitti.

³ Trattasi di una scelta, è il caso di precisare, non solo motivata dalla qualità delle pagine prescelte di questi autori, peraltro analiticamente focalizzati, e da posizioni diverse, sui fatti relativi alla 'vicenda-Giolitti', ma pure dal minore spazio a costoro normalmente attribuito dalla ricerca storico-giuridica rispetto, per esempio, ad altri studiosi come (selezionando) E. PESSINA, *Manuale del diritto pubblico costituzionale*, Napoli, 1849; P. PEVERELLI, *Comenti intorno allo Statuto del regno di Sardegna*, Torino, 1849; L. BORSARI, *Dell'azione penale*, Torino, 1866; P.O. VIGLIANI, *Questioni sulla giurisdizione penale del Senato del Regno: articoli 36, 37 e 47 dello Statuto*, in *Annali della giurisprudenza italiana* 1, 1867; P. ROSSI, *Cours de droits constitutionnel*, 4 voll., a cura di M.A. PORÉE, Paris, 1866-1867; G.B. UGO, *Il Senato nel Governo costituzionale: ragioni di sua esistenza, sue varie specie, sue attribuzioni (politiche e giudiziarie)*, Torino, 1881; G. ARANGIO RUIZ, *Delle guarentigie costituzionali*, 1, Napoli, 1886; R. CRESPOLANI, *Dei delitti contro i poteri dello Stato*, in *Rivista penale*, suppl. 7, 1898; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento dello Statuto del Regno*, 2, Torino, 1909; adde gli autori cit. *infra* alle ntt. 11, 13, 14, 21, 77.

⁴ Una sorta di 'carotaggio bibliografico' è consultabile in <http://bfp.sp.unipi.it/constbib/constbib.htm>.

Un'articolata e vivida espressione del pensiero scientifico di quel momento, nella prospettiva di ricerca testé indicata, fu certo quella di Alessandro Stoppato, avvocato e professore di diritto e procedura penale, deputato per più legislature e poi senatore a vita del Regno, attivo sia nel governo locale del territorio nazionale sia ai più alti livelli delle istituzioni statali, e autore di importanti lavori di diritto sostanziale e di studi relativi alla struttura e al funzionamento degli organismi giudiziari. Tra essi, il saggio su *I reati ministeriali e l'articolo 47 dello Statuto*, redatto quand'egli insegnava ancora a Padova prima del definitivo trasferimento a Bologna (dove fu anche Preside di Giurisprudenza), e licenziato per la stampa mesi avanti alla data che lo studio avrebbe poi esibito nel periodico *La Giustizia Penale*⁵, presenta aspetti di particolare interesse; esso, tra l'altro, benché approntato tempo prima della primavera del 1895 – come l'autore stesso puntualizzava in una delle sedi di pubblicazione del contributo –, apparve quasi a ridosso della sentenza emessa sul 'caso-Giolitti', il 6 marzo di quell'anno, dalla Sezione d'accusa presso la Corte d'Appello di Roma⁶. Questa aveva respinto l'eccezione d'incompetenza sollevata dall'uomo politico per le vicende che lo avevano visto incriminato, mentre era capo del governo e ministro dell'Interno, per aver determinato altri a commettere i reati previsti dagli articoli 201 e 202 del codice penale⁷. E lo studio di Stoppato, nel clima politico veramente drammatico dello scorcio del secolo e, nonostante non avesse potuto tenere conto

⁵ Vd. A. STOPPATO, *I reati ministeriali e l'art. 47 dello Statuto*, in *La Giustizia Penale*, 1, 1895, p. 225 ss., da cui d'ora innanzi cito.

⁶ La nota 1 dell'articolo di Stoppato pubblicato come estratto tratto da *Giustizia Penale* (così è indicata la rivista nel frontespizio del lavoro), e dunque come libriccino del tutto autonomo edito a Città di Castello nel 1895 (e che oggi si legge in https://books.google.it/books?id=XqFAAAAYAAJ&printsec=frontcover&hl=it&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false), informa il lettore che le ultime bozze del contributo inserito nel periodico erano già state definitivamente licenziate alla data del 6 marzo '95; viceversa, il testo dello studio poi presente in *La Giustizia Penale* (e oggi consultabile, per esempio, in www.google.it/books/edition/La_Giustizia_penale/1Vc0AQAAAJ?hl=it&gbpv=1&dq=LA+giustizia+penale+1895&printsec=frontcover) non riporta tale opportuna avvertenza.

⁷ Per la sentenza vd. in *La Giustizia Penale*, 1, 1895, p. 249 ss.

di queste decisioni che da lì a poco avrebbe assunto la Sezione d'accusa (e poi, come vedremo, anche la Cassazione), rappresentava un deciso spartiacque tra due diverse prospettive d'esame dell'istituto dell'accusa parlamentare.

Due sentenze della Corte di Cassazione, prima sezione penale, del 22 e 24 aprile 1895, furono conclusive delle vicende giolittiane, e fecero sorgere un conflitto negativo di giurisdizione tra la magistratura ordinaria e il Parlamento, attirando su tale questione procedurale l'attenzione degli studiosi⁸. Ed è appena il caso di sottolineare la circostanza che in ben quarantasei anni dall'entrata in vigore dello Statuto Albertino mai alcun ministro era stato sottoposto ad accusa da parte della Camera dei deputati, come pure nessuno di essi era stato denunciato per reati commessi per abuso di potere. Solo col 'caso-Giolitti', dunque, formalmente avviatosi tra la fine del 1893 e l'inizio dell'anno seguente, la norma statutaria dell'articolo 47 – «La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia» – divenne oggetto di uno studio minuzioso da par-

⁸ Cfr. le due sentenze in *La Giustizia Penale*, 1, 1895, p. 457 ss.; vd. per tutti, all'interno di una folta letteratura, G. ARANGIO RUIZ, *I Reati dei Ministri e la Corte di Cassazione*, in *Rivista Penale*, 1, 1895, p. 123. La vicenda di Giolitti, come si sa, ebbe inizio con la richiesta da parte dell'autorità giudiziaria dell'autorizzazione a procedere nei suoi confronti ex articolo 45 dello Statuto, nonché dell'attivazione, in via subordinata, della procedura per la messa in stato d'accusa dell'ex-Ministro ai sensi dell'articolo 47 dello stesso Statuto con l'accusa di aver fatto sottrarre dagli uffici della Banca d'Italia alcuni documenti, sequestrati in occasione di perquisizioni effettuate da parte delle forze di pubblica sicurezza. Sulle dichiarazioni di Giolitti, che presentò i documenti incriminati alla Camera assicurando di esserne venuto in possesso non per sottrazioni da lui ordinate, ma in via d'ufficio, venne avviato nei suoi confronti un secondo procedimento penale per altre quattordici imputazioni e, in conseguenza di ciò, furono emesse ben quattro sentenze; l'aspetto più sorprendente della vicenda fu il netto contrasto tra le due sentenze emanate il 6 marzo 1895 dalla Sezione d'accusa presso la Corte di Appello in Roma e le due sentenze date dalla prima sezione penale della Suprema Corte il 22 e 24 aprile del medesimo anno. Su questi fatti insiste il classico fiume di inchiostro; una sintesi scientifica e largamente documentaria tra le tante, capace di ben contestualizzare e forse qui sufficiente, è quella curata da Guglielmo Negri, per Laterza, in occasione del primo centenario dell'istituto d'emissione nazionale: *Giolitti e la nascita della Banca d'Italia nel 1893*, Roma-Bari, 1989.

te dei giuspubblicisti (il che non toglie che anche le successive pronunce della Corte di Cassazione sulle risonanti vicende giudiziarie coinvolgenti i ministri Francesco Crispi e Nunzio Nasi avrebbero comunque inciso sulle diverse direzioni di studio della figura dell'accusa parlamentare⁹).

La tesi di Stoppato era che la responsabilità penale del ministro andasse considerata secondo criteri particolari relativamente alla perseguibilità per il reato ascrittogli e al giudizio da emettere per tale condotta. Egli affermava che l'uguaglianza della legge repressiva era indicatore di grande civiltà civile

⁹ Per la vicenda giudiziaria di Francesco Crispi, Ministro della Pubblica Istruzione, cfr. sentenza 8 novembre 1897, in *Il Foro Italiano*, 22, 1897, p. 497 ss.; vd. A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, 2, Torino, 1900, p. 463 ss.; N. QUILICI, *Fine di secolo. Banca romana*, Milano, 1935; ID., *Fine di secolo, II, Il dramma di Crispi*, in *Nuovi problemi di politica, storia ed economia*, 6, 1935, pp. 409-498 e 7, 1936, pp. 147-168; S. CARDARELLI, *Il ruolo degli istituti di emissione nella concezione crispina* e M. GRAZIOSETTO, *Francesco Crispi tra politica estera e politica sociale*, in *Francesco Crispi. Costruire lo Stato per dare forma alla Nazione*, a cura di A.G. RICCI, L. MONTEVECCHI, Roma, 2009, rispettivamente pp. 299-318, qui p. 309; pp. 199-209, qui p. 207. Il processo Nasi si concluse con una sentenza del 10 giugno 1907, emessa dalle Sezioni Unite penali della Cassazione, le quali sanzionarono, definitivamente, l'incompetenza assoluta della giurisdizione ordinaria in tema di reati ministeriali (L. MUSSO, *Cronache dalla Minerva. Nunzio Nasi ministro della Pubblica istruzione (15 febbraio 1901 - 3 novembre 1903) e le carte del procedimento giudiziario Nasi-Lombardo - Parte prima*, in *MemoriaWeb - Trimestrale dell'Archivio storico del Senato della Repubblica*, 32 n.s., dicembre 2020: www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/file/Cronache_dalla_Minerva_Nunzio_Nasi.pdf); cfr. la sentenza in *Il Foro Italiano*, 32, 1907, p. 281 ss.; sull'intera 'questione-Nasi' vd. per es. R. FERRARI ZUMBINI, *L'incidente Nasi». Cronaca di una vicenda dell'Italia politica d'altri tempi (1903-1908)*, Padova, 1981, spec. pp. 71-172; S. GIRGENTI, *La vicenda Nasi e i suoi riflessi sull'opinione pubblica italiana*, Trapani, 1985; M. PACELLI, *Lo scandalo Nasi*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, 7, Roma, 1990, p. 19 s.; E. D'AMICO, *Il potere come giudice: l'arresto dell'ex ministro Nunzio Nasi*, in *Giustizia penale e politica in Italia tra Otto e Novecento: modelli ed esperienze tra integrazione e conflitto*, a cura di F. COLAO, L. LACCHÈ, C. STORTI, Milano, 2015, pp. 429-457; A. BLANDO, *Corti e lunghi circuiti politici. Il caso Nunzio Nasi*, in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, 90, 2017, pp. 171-197; adde G. ARANGIO RUIZ, *Accusa e arresto dell'ex-ministro Nasi*, in *Rivista penale di dottrina, legislazione e giurisprudenza*, 66, 1907, 3, pp. 298-317; E. MISERENDINO MORELLI, *Il processo Nasi. Storia sensazionale documentata. Resoconto dell'Alta Corte*, Palermo, 1907; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento dello Statuto del Regno*, 2, Torino, 1909, p. 559 ss.

e politica, ma nel contempo teneva a sottolineare che «il trattamento della giustizia penale deve riguardare non soltanto e sempre gli uomini, ma bene anche le cose»¹⁰. Tali cose, nell'accezione di accadimenti, in considerazione di ciò che li aveva originati, dei luoghi in cui si erano sviluppati, di come si erano manifestati, necessitavano di criteri speciali per essere valutate, perseguite e giudicate: la giurisdizione, dunque, doveva essere non *propter personas sed propter rem*. Queste premesse consentivano di comprendere quanto sostenuto da Adodato Bonasi una ventina d'anni prima, ovvero che «per professare l'opinione contraria al rito ordinario bisognerebbe non tener conto dell'indole affatto straordinaria di questi giudizi e della pratica invalsa in tutti i paesi che si reggono a libertà, compresi quelli che per la definizione dei reati e la determinazione delle pene si attennero al diritto comune»¹¹. E dunque, l'individuazione di un'assemblea politica (Camera dei deputati) titolare dell'azione penale per il reato ministeriale e di una magistratura politica (Senato costituito in Alta Corte di giustizia) legittimata a giudicare l'azione stessa era criterio di alta ragione politica, ed era tale *ratio* a giustificare una procedura straordinaria per il rito accusatorio e il giudizio, poiché straordinario era anche il fatto costituente reato.

Stoppato, in sostanza, riteneva che la magistratura ordinaria ben comprendesse che non avrebbe potuto giudicare le condotte criminose dei ministri secondo le norme ordinarie del diritto. Diveniva interessante, pertanto, determinare il significato giuridico-politico del reato ministeriale e, assieme, il raggio d'azione della giurisdizione straordinaria, la quale «può essere assai raramente provocata». Una conseguenza naturale di un'interpretazione ampia della norma statutaria sarebbe stata la conversione della 'guarentigia' politica in una deviazione fastidiosa dal diritto comune; contestualmente, però, si faceva notare, una legge fondamentale andava comun-

¹⁰ A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., p. 225.

¹¹ A. BONASI, *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri ufficiali pubblici secondo le leggi del Regno e la giurisprudenza*, Bologna, 1874, p. 88.

que applicata indipendentemente dal probabile verificarsi di contrasti con il diritto ordinario.

L'articolo 47 dello Statuto disciplinava i reati ministeriali, che erano quelli «consumati per movente politico da un ministro, sia che egli abusi nel commetterli del potere che tale carica gli attribuisce, sia che per commetterli si valga delle facoltà o dei mezzi inerenti alla funzione della quale è investito»¹², e in proposito Stoppato puntualizzava che l'atto di un ministro poteva sì essere politicamente inopportuno, tanto che a quegli si poteva certo imputare una responsabilità politica, ma che qualora tale atto avesse però configurato una fattispecie di reato la responsabilità del ministro, allora, non avrebbe potuto che essere quella penale. E nel sottolineare che il reato ministeriale aveva natura politica, non foss'altro perché il motivo politico costituiva nel ministro la premessa, il contesto, determinante a delinquere, si sosteneva che non potesse affatto essere il Pubblico Ministero a proporre l'accusa: il ministro, infatti, nella scala istituzionale rimaneva in una posizione senz'altro gerarchicamente preminente, e dunque la legittimazione attiva all'accusa non poteva che spettare alla Camera dei deputati.

In effetti, il sistema italiano applicava il principio secondo cui il giudizio sul reato ministeriale richiedeva una valutazione d'ordine politico, e questa esulava dalla competenza della magistratura ordinaria a favore, per l'appunto, della Camera elettiva. Nel riportare la definizione di reato ministeriale data da Luigi Palma, quale quello consumato «avvalendosi della carica e dell'autorità che essa conferisce nei limiti della legge o fuori di essa», perché «il fatto deve dirsi compiuto nell'esercizio delle funzioni tutte le volte che costituisce un abuso qualunque del potere che le medesime gli conferiscono, e sia compiuto nella qualità e in virtù del suo mandato»¹³, si faceva notare che l'opinione espressa in merito da Benjamin Constant doveva ritenersi incompleta. Questi, come sappiamo, era convinto che la responsabilità ministeriale scaturisse solo dal cattivo uso del potere e per atti autorizzati dalla legge, non certo

¹² A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., pp. 226-227.

¹³ L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, 2, Firenze, 1884, p. 561 s.

da quelli illegali commessi grazie all'usurpazione di un potere che la legge non aveva affatto conferito al ministro¹⁴. L'abuso di potere, anche se per scopi illeciti, rappresentava comunque, appunto, l'esercizio di un potere; dunque, per quanto illegittimo, l'abuso del ministro non ci sarebbe stato in assenza di potere, e per Stoppato «poco importa[va] poi che il Ministro abusi del potere suo in modo e per fini illeciti per ragione privata, purché rimanga il movente politico».

Di questa definizione del reato ministeriale, di cui non si può non notare quanto essa appaia assai ampia, il motivo politico costituiva un elemento palesemente essenziale.

Ebbene, vien fatto di chiedersi come si adattasse la qualificazione di reato ministeriale al comportamento criminoso consumato per scopi privati. Al riguardo Stoppato affermava «che se il ministro [...] avesse ad agire per fine privato non verrebbe meno la guarentigia politica, per quanto moralmente e politicamente, oltre che giuridicamente, si aggravasse per tal guisa la responsabilità di lui. Questo è un precetto di diritto comune contro del quale non si può opporre alcun concludente argomento, perché è al mezzo più che al fine che si guarda, essendo che il primo prevale al secondo nella sua intensità di lesione al pubblico diritto»¹⁵. In tale prospettiva, il reato per abuso di autorità non poteva che sussistere anche qualora il pubblico ufficiale, e dunque il ministro, agisse per una finalità privata, anzi lo scopo privato ancor più avrebbe offeso l'amministrazione pubblica. Inoltre, se l'abuso del potere o dell'autorità fosse stato commesso dal ministro per il raggiungimento di un interesse privato, come per esempio una vendetta personale, a maggior ragione egli avrebbe dovuto essere accusato dalla Camera dei deputati, poiché quel suo agire andava inquadrato come la massima espressione della violazione dei suoi doveri politici, il tradimento maggiore dei poteri che gli erano stati demandati.

¹⁴ Vd. B. CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, in *Oeuvres complètes*, 9.1, a cura di O. DEVAUX, K. KLOOCKE, Tübingen, 2001, *passim*.

¹⁵ Qui e sopra A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., p. 228 s.

Tuttavia, non si faceva menzione della qualifica di quegli atti ministeriali che violavano la Costituzione o le leggi per ipotesi non disciplinate dal codice penale, come nel caso dell'usurpazione dei poteri legislativi con decreti che imponevano, per esempio, imposte non approvate dal Parlamento. Si potrebbe magari dedurre che tali ipotesi, molto probabilmente, avrebbero dato luogo alla sola responsabilità politica e non a quella penale: forse si poteva intendere che gli illeciti commessi dal ministro in assenza d'uso o abuso di poteri, o mezzi o facoltà scaturenti dalla sua posizione istituzionale, non si sarebbero potuti qualificare ministeriali.

Un altro aspetto della questione generale allora ugualmente indagato riguardava l'applicazione della garanzia, sancita dall'articolo 47 dello Statuto, sia quando il ministro spontaneamente rinunciava alla carica, presentando dimissioni regolarmente accettate dal Re, sia quando, come previsto dall'articolo 65 dello Statuto, egli veniva revocato dal Sovrano¹⁶.

Le ipotesi prospettate erano due. La prima riguardava il caso in cui il reato ministeriale fosse stato consumato al tempo in cui il ministro non ricopriva più il suo ruolo istituzionale, sebbene egli avesse preparato in precedenza la consumazione di esso: in tale circostanza si riteneva giusto applicare la disposizione della norma statutaria dell'articolo 47, la quale si ribadiva essere stata emanata *propter rem* e non *propter personam*. L'altra ipotesi concerneva l'eventualità che la Camera dei deputati non avesse esercitato il diritto d'accusa in costanza del mandato del ministro, oppure che la notizia relativa al reato emergesse dopo la cessazione dalla carica: in entrambi questi casi si optava per un'unica soluzione. La responsabilità ministeriale sarebbe permasta anche dopo le dimissioni accettate dal Re «seguitando il ministro dimissionario a spedire gli affari»¹⁷, così come sostenuto, per esempio, pure da Luigi Palma: «non cessa [la responsabilità ministeriale] nemmeno colla dimissione accettata dal Re, ma, seguitando il ministro dimissionario a spedire gli affari colla effettiva cessazione

¹⁶ Cfr. articolo 65: «Il Re nomina e revoca i suoi Ministri».

¹⁷ A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., p. 230.

dall'ufficio, e sostituzione nel medesimo»¹⁸. Forse non si sbaglia nell'affermare che in tale ultimo caso ci si riferiva, probabilmente, alla responsabilità politica, poiché la ragione della responsabilità penale appariva diversa, tanto che differente era anche l'atteggiamento della Camera dei deputati rispetto alle due distinte responsabilità.

Stoppato pensava che il reato ministeriale commesso prima delle dimissioni, o prima dell'accettazione delle stesse o dell'eventuale revoca da parte del Re, dovesse essere oggetto dell'accusa da parte della Camera dei deputati; l'esercizio di tale azione rimaneva imprescindibile per poter perseguire il ministro dopo la cessazione dalle funzioni, e ciò, ossia l'esercizio dell'accusa, si giustificava per le caratteristiche oggettive del reato, che ovviamente non 'sparivano' col cessare dalla carica di ministro. Questo modo di inquadrare il reato ministeriale consentiva di salvare da ogni possibile critica la garanzia sancita dall'articolo 47 dello Statuto, che individuava nella Camera dei deputati l'organo chiamato a giudicare qualora i motivi politici prevalessero sulle questioni di legalità, e poiché essa decideva se esercitare il diritto di accusare così come le spettava anche la decisione finale sulla stessa perseguibilità del ministro. In effetti, pure secondo le leggi ordinarie il funzionario dello Stato che cessava dal proprio ufficio rispondeva degli atti compiuti prima della cessazione; e dunque, tale principio del diritto ordinario non poteva che restare senz'altro immutato anche nella procedura straordinaria prevista dall'articolo 47: quest'articolo, come pure l'articolo 36¹⁹, disciplinavano «l'azione, l'ordinamento, il rito, la sentenza; soltanto vi è una modificazione negli organi ai quali tali funzioni sono affidate»²⁰.

Sul diritto di accusa della Camera da esercitarsi nei confronti del ministro cessato dalla carica, Stoppato riferiva l'o-

¹⁸ L. PALMA, *Corso*, cit., p. 563.

¹⁹ Cfr. articolo 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 capo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziarii, per cui fu convocato, sotto pena di nullità».

²⁰ A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., p. 231.

pinione di Bonasi, Nocito e quella di Garelli; per quest'ultimo l'accusa non era esperibile per il ministro dimissionario, mentre per i primi due essa andava senza meno esercitata anche dopo la cessazione dalla carica, non foss'altro che per impedire eventuali dimissioni elusive della responsabilità medesima²¹. Pur ritenendo tale motivazione indubbiamente importante, questa non appariva tuttavia decisiva poiché la disposizione procedurale straordinaria dell'articolo 47 era di indubbio interesse pubblico, e pertanto il ministro non poteva rifiutare tale peculiarità statutaria: essa non era prevista *ad personam* ma creata «come una garanzia per il mantenimento della sicurezza e della libertà». Lo studioso sottolineava che non ci potesse essere alcun equivoco nell'applicazione di tale prescrizione normativa alla luce della definizione del reato ministeriale, ossia che il ministro non potesse rinunciare alla prerogativa statutaria e al privilegio del foro.

In definitiva, è indiscutibile che Stoppato vedesse nella prerogativa dell'articolo 47 un esercizio del diritto di accusa della Camera dei deputati non limitato alla costanza della carica ministeriale. Egli reputava, forse giustamente (benché quest'oggi non appaia essere tale la regola), che l'accusa dell'uomo di governo per reato ministeriale dovesse essere preceduta da un «tale clamore ed eccitamento pubblico da produrre la cessazione delle funzioni ministeriali per voto di quella stessa maggioranza che, disponendosi alla formulazione dell'accusa provoca costituzionalmente le dimissioni del ministro»²².

Dopo aver trattato della natura e dell'estensione della 'garanzia politica' ai reati ministeriali, Stoppato manifestava la sua opinione circa la competenza della giurisdizione parlamentare a conoscere in via esclusiva, e non alternativa, ri-

²¹ Vd. A. BONASI, *Della responsabilità penale*, cit., p. 108 ss.; P. NOCITO, *Alta Corte di giustizia*, Torino, 1886, p. 317 (ma, in generale anche ID., *Del Senato costituito in Alta Corte di giustizia*, Bologna, 1872; ID., *I reati Stato con speciale riguardo all'alto tradimento: esaminati nella Legislazione, nella Giurisprudenza e nella Storia*, Torino, 1893; ID., s.v. *Alta Corte di Giustizia*, in *Digesto Italiano*, 2, Torino, 1893, p. 587 ss.); G.E. GARELLI, *Il diritto costituzionale italiano. Lezioni*, Torino, 1872², p. 222 s.

²² Qui e sopra A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., p. 231 s.

spetto a quella dei tribunali ordinari, tenuto conto che taluni atti ministeriali, per il loro specifico contenuto politico, necessitavano di un giudice straordinario con capacità politiche speciali: un'attitudine, com'è ovvio, non riscontrabile nella magistratura ordinaria, e tale il motivo della relativa preclusione. In conseguenza di ciò, perciò, in casi di concorrenza di talune circostanze politiche eccezionali il giudice parlamentare avrebbe anche potuto conoscere dei reati comuni.

Il diritto di accusa della Camera dei deputati non poteva che essere esercitato in modo esclusivo. Esso rappresentava, in considerazione dello spirito dell'articolo 47, la *condicio sine qua non* dell'esercizio dell'azione penale, che poteva essere ostacolato solo dall'assenza dell'accusa parlamentare, e peraltro, la motivazione di un'eventuale inopportunità ad avanzare l'accusa – ovviamente non rigettando l'ipotesi della legittimità della proposta stessa – era perfettamente rispondente alla *ratio* della norma statutaria: il fine della straordinarietà della procedura, infatti, non veniva vanificato qualora la procedura non fosse attivata, purché il relativo 'fermo' fosse giustificato, in un determinato momento storico-politico, da un interesse superiore e generale. Le leggi fondamentali, come la norma statutaria in questione, andavano accettate per come erano formulate, e sarebbe stato controproducente tentare una considerazione di stretta legalità; questo perché frequentemente i criteri della giustizia ordinaria non corrispondevano a quelli previsti per i reati di indole politica, per i quali l'interesse astratto della norma doveva cedere all'interesse contingente della società politicamente costituita. L'accento era posto sulla titolarità del diritto di accusa, in quanto esclusivo della Camera dei deputati, per cui la magistratura ordinaria «deve tacere»²³; se quest'ultima avesse cercato di supplire all'inerzia della Camera avrebbe violato lo Statuto, mettendo in pericolo l'equilibrio tra i poteri dello Stato: l'atto si sarebbe configurato come un'usurpazione, una situazione caratterizzata dal contrapporsi di un potere contro un altro.

²³ *Ibidem*, l. u. cit.

In realtà, non accusando il ministro, la Camera dei deputati esercitava un diritto riconosciutole dalla disposizione dell'articolo 47, poiché l'essenza di tale diritto le offriva anche la possibilità di optare, appunto, per non attivare l'accusa; al contrario, nel caso in cui la magistratura ordinaria si fosse sostituita alla Camera qualora questa non avesse esercitato la propria facoltà, essa avrebbe senz'altro 'ferito' la Camera stessa e, contestualmente, la carta fondamentale.

Il diritto della Camera di accusare i ministri, e di tradurli innanzi all'Alta Corte di giustizia, era definito in tal modo: «non è un semplice diritto di querela o di denuncia, non una semplice autorizzazione, è una vera e propria accusa formale, ciò che costituisce un passo in avanti nel cammino della persecuzione»²⁴. Non si trattava solo di un'accusa intesa quale dimostrazione imponente di un potere di un'autorità pubblica, ma di un atto formale, nel senso che con essa si presentava ai giudici dell'Alta Corte il ministro accusato: era, cioè, un formale rinvio a giudizio. Solo dopo, con l'esercizio del diritto di accusa, si poteva passare alla fase cognitiva del merito.

In buona sostanza, l'idea era che essendo tutto ciò così normato dallo Statuto, il diritto d'accusa non potesse che essere competenza esclusiva della Camera dei deputati. Poiché nella legge penale ordinaria era disciplinato, oltre che il diritto di querela, anche quello affine di autorizzazione o di richiesta²⁵,

²⁴ *Ibidem*, p. 233.

²⁵ Cfr. per esempio del c.p.: articolo 124 («Per i delitti preveduti nei due precedenti articoli non si procede che dietro autorizzazione del Ministro della Giustizia nei casi indicati nell'articolo 122, e del Senato o della Camera dei deputati nei casi indicati nell'art. 123»); articolo 129 («Chiunque toglie, distrugge o sfregia, in luogo pubblico o aperto al pubblico, la bandiera o altro emblema di uno Stato estero, per fare atto di disprezzo contro lo stato medesimo, è punito con la detenzione sino ad un anno. Non si procede che a richiesta del Governo dello Stato estero»); articolo 130 («Per i delitti commessi contro i rappresentanti degli Stati esteri accreditati presso il Governo del Re, a causa delle loro funzioni, si applicano le pene stabilite per gli stessi delitti commessi contro pubblici ufficiali a causa delle loro funzioni. Qualora si tratti di offese, non si procede che a richiesta della parte lesa»); articolo 400 («Per i delitti preveduti in questo capo non si procede che a querela di parte. Se la parte offesa muoia prima di aver dato querela, o se i delitti siano commessi contro la memoria di un defunto, possono dare querela il coniuge, gli ascendenti, i di-

e se tale diritto non veniva esercitato dal soggetto titolare dello stesso «l'azione penale rimane[va] immota ed il P.M. inattivo», non diversamente si sarebbe dovuto pensare per l'accusa ministeriale.

Veniva respinta anche l'obiezione di chi immaginava che le disposizioni statutarie fossero eccezionali, e che, quindi, la loro interpretazione non dovesse che essere restrittiva. E anzitutto si notava che non si trattava di disposizioni eccezionali secondo il comune sentire, come nel caso ci si riferisse a una legge ordinaria: il procedimento relativo al reato ministeriale era definibile straordinario poiché ben diverso da quello previsto dal normale ordinamento penale, nonché eccezionale per le modalità di esercizio dell'azione penale se paragonate a quelle dell'azione penale ordinaria, «ma tutto ciò in via formale ed esterna, perché una legge fondamentale dello Stato non è e non può mai dirsi legge eccezionale senza evidente errore di concetto»²⁶. E sembrava persino scontata la necessità di impiegare un'estrema cautela nell'attuazione del principio secondo cui le disposizioni eccezionali andavano applicate restrittivamente, poiché nel caso dell'articolo 47 dello Statuto si trattava di prescrizioni procedurali volte a garantire la libertà politica e non di disposizioni limitative, in generale, della libertà: straordinario era il rito procedurale, e straordinario era l'oggetto dello stesso, pertanto a quella materia non si potevano applicare i criteri ordinari dell'interpretazione restrittiva di una legge eccezionale. In caso di dubbio circa la norma da applicare tra quella straordinaria e quella ordinaria bisognava senza meno dare attenzione alla guarentigia politica, e ciò «in omaggio allo scopo» per cui essa era stata creata; era evidente che non vi fosse peggiore scelta che risolvere tali questioni di natura straordinaria «ponendo di fronte i criteri del

scendenti, i fratelli, le sorelle e i figli di essi, gli affini in linea retta, e gli eredi immediati. Nel caso di offesa contro un Corpo giudiziario, politico o amministrativo, od una sua rappresentanza, non si procede che dietro autorizzazione del Corpo stesso, o del suo capo gerarchico quando si tratti di Corpo che non sia costituito in collegio».

²⁶ A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., p. 234.

diritto comune e quelli di un diritto politico, sia pure eccezionale, quasi a titolo di sfida e di confusione»²⁷.

Alla luce di tali premesse, appariva auspicabile risolvere qualsiasi inconveniente potesse nascere circa l'esercizio esclusivo del diritto di accusa della Camera elettiva per i casi di connessione personale o reale del reato ministeriale con altri reati non ministeriali, o con soggetti terzi corresponsabili ma non ministri. Nel caso di consumazione del reato da parte di un ministro con la compartecipazione di un *quivis de populo*, il primo non avrebbe perduto il privilegio di cui all'articolo 47 dello Statuto e il comune cittadino avrebbe usufruito della competenza speciale; l'Alta Corte di giustizia, dunque, sarebbe stata competente a giudicare anche i complici dei senatori e dei ministri, e il principio della connessione dei reati si sarebbe dovuto applicare pure a quelli compiuti dai ministri o da coloro che fossero stati imputati d'attentato alla sicurezza dello Stato, e sottoposti sempre al giudizio dell'Alta Corte.

In conclusione, Stoppato non escludeva che, interpretando così come faceva la norma statutaria dell'articolo 47, si sarebbero potuti verificare degli inconvenienti, ma reputava accettabili quei possibili 'inciampi' in considerazione dello scopo della norma stessa, e prospettava il caso di una procedura ordinaria contro un comune cittadino che avesse visto coinvolto un ministro per complicità (salvo l'eventuale applicazione dell'articolo 49 n. 1 c.p.²⁸) «senza che contro il ministro si procedesse per difetto di esercizio del diritto di accusa spettante alla Camera». Un argomento era che a tali impedimenti si potesse ovviare con disposizioni straordinarie di una legge fondamentale; detti imprevisi, per esempio, potevano scaturire da un conflitto, nel momento dell'applicazione delle norme, tra i criteri di «stretta legalità» e lo scopo della politica costituzionale, oppure essere il prodotto di voti agitati, di «passioni parlamentari»: anche in tal caso, comunque, non si poteva violare la disposizione fondamentale dell'articolo 47 «sotto apparenza

²⁷ *Ibidem*, l. u. cit.

²⁸ Articolo 49 n. 1: «Non è punibile colui che ha commesso il fatto: 1 per disposizione della legge, o per ordine, che era obbligato ad eseguire, dell'Autorità competente».

di una rivendicazione del diritto comune»²⁹. Ancora, un inconveniente poteva anche nascere per il caso disciplinato dall'articolo 45 dello Statuto, la 'guarentigia' dei deputati³⁰: l'inerzia della Camera e i motivi che l'avevano determinata si sarebbero potuti valutare come argomenti di prova, e quindi a difesa, nella procedura ordinaria a carico di terzi.

2. Più o meno in contemporanea all'apparizione del saggio di Alessandro Stoppato, Ranieri Falcone³¹, che era pretore a Napoli, pubblicò lo studio *I ricorsi Giolitti in Cassazione*: tale lavoro, editorialmente datato al 1893 ma, com'è evidente, perfettamente coevo alle pronunce 'giolittiane'³², è da annoverare tra i molti cui le due sentenze del 22 e 24 aprile 1895 diedero la stura. Falcone, nel clamore mediatico suscitato dalla due pronunce giudiziarie (al cui riguardo scriveva «io non mi sarei aspettato di sentire così vivamente discussi da ogni classe di cittadini i responsi della Cassazione romana per i ricorsi Giolitti, e di vederli assorgere all'altezza di un grande avvenimento giuridico»³³), affrontava nelle sue pagine l'importante discussione riguardante l'esatta interpretazione degli articoli 45, 47 e 51 della carta costituzionale del Regno³⁴.

Si potrebbe affermare che egli, fors'anche naturalmente in quanto appartenente all'ordine giudiziario, si erse a paladino

²⁹ A. STOPPATO, *I reati ministeriali*, cit., p. 235.

³⁰ Articolo 45: «Nessun Deputato può essere arrestato, fuori del caso di flagrante delitto, nel tempo della sessione, né tradotto in giudizio in materia criminale, senza il previo consenso della Camera».

³¹ Ranieri Falcone fu magistrato nei territori d'oltremare e studioso di diritto coloniale; notizie esaustive si rintracciano in L. MARTONE, *Diritto d'oltremare. Legge e ordine per le colonie del regno d'Italia*, Milano, 2008, p. 46 s.

³² È singolare che in un lavoro datato 1893 si commentino sentenze, peraltro socialmente eclatanti, pubblicate nel 1895 (tuttavia si sa bene quali siano ancora oggi i tempi, e dunque i ritardi, delle pubblicazioni delle riviste scientifiche): R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti in Cassazione*, in *Il Foro Penale*, 3, 1893, p. 261 ss.

³³ *Ibidem*, p. 261.

³⁴ Per gli articoli 45 e 47 vd. *supra*, nt. 30 e p. 4; cfr. articolo 51: «I Senatori ed i Deputati non sono sindacabili per ragione delle opinioni da loro emesse e dei voti dati nelle Camere».

dell'indirizzo scelto dalla Corte di Cassazione nelle due sentenze di aprile, così da sostenere che l'inesistenza di una legge interpretativa autentica delle norme statutarie rendeva plausibile ogni eventuale interpretazione, inclusa com'è ovvio quella della Suprema Corte romana. Più specificamente, denunciava la negligenza del potere legislativo, sottolineando come esso non ottemperasse a suoi compiti principali, ossia quello di legiferare e quello di interpretare le leggi, con efficacia cogente per tutti, *ex* articolo 73 dello Statuto³⁵. Gli appariva anomalo il comportamento del Parlamento negli ultimi anni, i cui membri, nelle sedute istituzionali, piuttosto che, come previsto dall'ordine del giorno, discutere «di un codice o di altro disegno importante», demandavano «al Governo del Re la facoltà di pubblicare il Codice o la legge», con la conseguente nomina di commissioni, costituite anche da non parlamentari, chiamate a «fare quello che i legislatori non han voluto o saputo fare». E notava, senza alcuna indulgenza, come ciò costituisse la ragione per cui i cittadini non stimavano più l'assemblea nazionale che comunque li rappresentava, al punto da «implorarne l'abolizione» sulla base della convinzione che «quando il corpo legislativo [...] non fa più leggi e non interpreta nemmeno le più sibilline, non si sa davvero per che cosa ci sia».

Falcone osservava che, venendo meno il legislatore al compito di legiferare e di interpretare la legge, si affidava implicitamente tale compito al «giudice, il quale non può interpretare che nel solo interesse delle parti! E poi si grida che i giudici errino, e che la Corte di Cassazione proclami delle massime sbagliate, e che i Tribunali inferiori fanno male a seguire ciecamente le dottrine del Magistrato supremo!»³⁶.

In relazione al lamentato atteggiamento inerte del potere legislativo, egli ricordava le innumerevoli discussioni svoltesi nell'aula parlamentare per adottare dettagliati provvedimenti attuativi del diritto di riunione, così come previsto dallo Statuto, senza che tuttavia si approvasse mai alcunché. Ancora,

³⁵ Cfr. articolo 73: «L'interpretazione delle leggi, in modo per tutti obbligatorio, spetta esclusivamente al potere legislativo».

³⁶ Qui e sopra R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 262 s.

rammentava l'inesistenza di una legge apposita che desse attuazione al principio statutario della responsabilità ministeriale (articolo 67)³⁷, non a caso paragonata all'araba fenice, nonostante ripetute volte fosse stato formalmente trattato l'argomento; in conseguenza di ciò, allora, sembrerebbe fors'anche lecito potersi dedurre che non vi fosse, ovviamente, alcuna possibilità che la Camera elevasse un'accusa contro i ministri, non essendoci appunto una legge attuativa, e inoltre che i fatti oggetto della responsabilità di cui all'articolo 67 fossero diversi da quelli previsti dal codice penale, per i quali, invece, la legge esisteva.

Lo studioso, soffermandosi sempre sull'inerzia del legislatore, e quasi come una partecipata difesa d'ufficio dell'ordine giudiziario, affermava che «sarebbe incivile arrecare biasimo ed onta al Magistrato, il quale deve desumere dalla legge quello che vi manca, e non può rifiutarsi d'interpretare, in quanto al caso concreto, il testo più astruso e più imperfetto». Invero, le molteplici discussioni e le relazioni della Camera dei deputati in merito all'interpretazione degli articoli 45, 47, 51 certamente non sopperivano alla vera e propria inerzia del legislatore, poiché il magistrato aveva l'obbligo di applicare la legge e non certamente le relazioni o le discussioni parlamentari, visto che queste ultime «hanno sul Giudice la stessa importanza che può avere la opinione di qualunque altro scrittore»³⁸. E causa principale dell'assenza di un'interpretazione autentica dei tre suddetti articoli era sostanzialmente intravista nell'inerzia legislativa delle Camere, nei fatti radicata sia dai periodi frequenti e prolungati delle vacanze rispetto a quanto accadeva, per esempio, negli altri paesi europei, sia per la brevità della durata delle assise di lavoro; a ciò, peraltro, si sarebbe potuto aggiungere anche una sorta di responsabilità degli stessi ministri, i quali, non esistendo nello Statuto una disposizione che disponesse una data fissa per la

³⁷ Cfr. articolo 67: «I Ministri sono risponsabili. Le Leggi e gli Atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro».

³⁸ R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 262 s.

convocazione annuale delle Camere, quasi colpevolmente ritardavano la convocazione sino agli ultimi giorni di novembre.

Si passavano in rassegna i tre articoli richiamati dalla Suprema Corte nelle note pronunce 'giolittiane', per i quali si reputava urgente, appunto, se non finanche improcrastinabile, una interpretazione autentica da parte del legislatore. E, specificamente in relazione all'articolo 47, si riassumevano le tre opinioni interpretative emerse alla luce della vicenda giudiziaria centrata su Giolitti.

Anzitutto la prima, quella espressa dalla Suprema Corte di Cassazione e (ovviamente) condivisa dal Nostro, riconosceva alla Camera elettiva il diritto esclusivo di accusare i ministri. La seconda riteneva che, in assenza dell'esercizio del diritto della Camera dei deputati di tradurre i ministri innanzi all'Alta Corte di giustizia, il Pubblico Ministero potesse esercitare l'azione penale, evidentemente equiparando l'uomo di governo a un qualsiasi cittadino: tale era stata l'opinione della Sezione d'accusa presso la Corte d'Appello di Roma espressa con le sentenze del 6 marzo 1895³⁹. La terza, che parzialmente modificava la seconda – e ritenuta corretta dal Procuratore Generale Francesco Auriti nella requisitoria pronunciata, sui ricorsi di Giolitti, nell'udienza del 22 aprile presso la Corte di Cassazione⁴⁰ –, prevedeva quale presupposto per l'agire del Pubblico Ministero che la Camera elettiva fosse comunque stata messa nelle condizioni di esercitare il proprio diritto d'accusa.

La prima opinione sembrava essere quella più conforme allo spirito della legge e quella di più facile attuazione. In qualche misura, essa ribadiva che l'esatta interpretazione di una legge implicava di cogliere il vero intento del legislatore al momento della sua emanazione, un intento, tuttavia, che avrebbe potuto nel tempo non essere più rispondente alle nuove esigenze sociali, e che in tal caso avrebbe spinto a modificare o ad abrogare la legge stessa.

Ciò premesso, Falcone si chiedeva se, come del resto ritenuto da molti, la Suprema Corte con le sue pronunce avesse

³⁹ Vd. *supra*, p. 3, nt. 7.

⁴⁰ La requisitoria è consultabile in *La Giustizia Penale*, 1, 1895, p. 492 ss.

in qualche modo stabilito che l'impunità dei ministri costituisse «un principio antiliberal». In argomento, egli affermava che il principio dell'inviolabilità del Re, riconosciuto in tutte le Costituzioni, rappresentava l'essenza del governo monarchico: se il Re era sacro e inviolabile, come previsto dalla norma statutaria dell'articolo 4, e se i ministri nominati dal Re erano per Statuto responsabili delle proprie azioni (articolo 67), era allora pacifico che qualsiasi azione promossa contro il governo avrebbe, di per sé, arrecato pregiudizio al potere regio, e che «la prerogativa ministeriale [fosse] il necessario completamento della inviolabilità del Sovrano». Occorreva «il coraggio di proclamare a viso aperto talune verità: l'articolo 47 dello Statuto fu dettato appunto per proteggere l'esercizio delle funzioni ministeriali», e tale 'completamento' non rappresentava certo sinonimo di impunità dei ministri per le loro condotte, ma di sostanziale immunità, nel senso che essi non potevano essere giudicati dai tribunali ordinari, così come cittadini qualsiasi fra cittadini («per noi è cosa tale, che ripugna»), «nel silenzio od anche col consenso della Camera dei deputati».

Si trattava, quindi, di un'immunità da un giudizio ordinario; salvo individuare poi il soggetto ammesso ad accusare i ministri, le relative modalità, nonché il legittimato a giudicare le loro condotte. E qui Falcone trovava quasi naturale affermare che il soggetto legittimato ad accusare un ministro non poteva essere il giudice ordinario, non foss'altro che per la dipendenza del potere giudiziario dal ministro medesimo: era solo «un bel gridare che la Magistratura [fosse] un potere indipendente dello Stato», poiché, invece, nella prassi ne era palese il rapporto di dipendenza. A suo parere, nessuno auspicava davvero una magistratura totalmente indipendente; oltretutto, se «il Pubblico Ministero continua[va] ad essere l'organo del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria»⁴¹, ci si doveva chiedere come fosse possibile che sempre il Pubblico Ministero potesse poi esercitare l'azione penale, di cui era titolare, contro lo stesso potere, e a conferma della non indipendenza dei giudici, quasi *ad abundantiam*, egli ricordava la loro amo-

⁴¹ Qui e sopra R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 266 s.

vibilità, nel caso semplicemente provocata dalla suscettibilità di un qualsiasi deputato per il loro operato.

Non si può non notare come l'affermazione forte che riteneva la prerogativa ministeriale il necessario completamente dell'invulnerabilità del sovrano si fondasse, in realtà, su argomentazioni contraddittorie. Dapprima si dichiarava che la speranza di una magistratura indipendente che trovasse in se stessa il coraggio di procedere contro un ministro non poteva che essere vana – poco innanzi, infatti, si è parlato dell'ammovibilità dei giudici –, poi si sosteneva che ai ministri occorresse riconoscere l'immunità per proteggerli dalle persecuzioni quotidiane degli avversari politici e dei partiti, i quali altrimenti li avrebbero oppressi con querele infondate e partigiane. Ma cosa avrebbe potuto mai temere un ministro dalle querele degli avversari politici, se si era detto che nessun giudice avrebbe mai avuto l'ardire, appunto, di accusarne qualcuno? In più, il Nostro riassumeva il proprio ragionamento, obiettivamente conservatore e fors'anche retrivo, con questa conclusione: «ai tempi che corrono Principi e ministri sono più liberali dei popoli, i quali ostentano tendenze reazionarie ed oscurantiste ed invocano il ritorno al regime paterno: senza parlare delle numerose plebi, le quali secondo il loro antico e naturale costume, ai digiuni della libertà preferiscono i destinatari del servaggio»⁴².

In ogni caso, tornando all'opinione manifestata dalla Corte di Cassazione circa l'esclusività del diritto d'accusa della Camera⁴³, Falcone ricordava il disposto dell'articolo 37 c.p.p.: questo prescriveva che nessun magistrato potesse essere giudicato dal tribunale cui afferiva, o al quale era in qualche modo gerarchicamente superiore. Ebbene, si domandava lo studioso, come era possibile pensare, alla luce di tale norma, che un ministro potesse essere giudicato dalla magistratura ordinaria? Se davvero tale fosse stato lo spirito dello Statuto, egli si sarebbe personalmente attivato per farlo modificare: la competenza del magistrato ordinario a giudicare i ministri, in

⁴² *Ibidem*, p. 270.

⁴³ Sulla natura giuridica del diritto d'accusa della Camera dei deputati vd., per esempio, L. BORSARI, *Dell'azione*, cit., p. 431; A. BONASI, *Della responsabilità penale*, cit., p. 97 ss.; P. NOCITO, *Del Senato*, cit., p. 77 ss.

un caso del genere, avrebbe trasformato l'ordine giudiziario in corpo politico. Ed efficacemente, sempre a sostegno della tesi secondo cui la magistratura dipendeva dal governo, il Nostro prospettava l'eventualità in cui proprio il Guardasigilli avrebbe potuto essere l'ipotetico ministro imputato, e al riguardo affermava «l'argomento nostro calzerebbe a capello».

Un aspetto ulteriore della questione trattato dalla Suprema Corte e, *more solito*, condiviso da Falcone era la circostanza che non tutti i ministri dovessero necessariamente essere deputati o senatori, e quindi beneficiari delle 'guarentigie' statutarie: ragione per la quale chi non fosse tecnicamente appartenuto al ceto politico si sarebbe visto riservare, ingiustamente, un trattamento diverso dagli altri.

Inoltre, lo studioso si soffermava ancora su un altro indirizzo della Corte di Cassazione, quello secondo cui l'azione giudiziaria, stando a un'ipotesi tutt'altro che impossibile, avrebbe potuto determinare una crisi ministeriale. Riteneva che nel corso di un procedimento penale il ministro imputato molto probabilmente avrebbe potuto dimettersi, con la naturale conseguenza di una crisi che avrebbe rischiato di investire l'intero governo; egli, in realtà, descriveva uno scenario 'variegato', con il ministro che dimettendosi non comportava tutte le conseguenze esposte, oppure che si dimetteva provocando un arresto dell'attività ministeriale, e in tal caso richiamava la recente vicenda del ministro Crispi, che nel relativo procedimento penale era solo querelante (ma, contro Giolitti, per reati vari quali abuso d'autorità, falso, calunnia, ecc.) «eppure si era osato intimargli la resa a discrezione». Poiché sicuramente nessun cittadino avrebbe tollerato un ministro che, imputato e destinatario di un mandato di comparizione, continuasse a svolgere le sue funzioni, così come forse nessun ministro avrebbe avuto l'ostinazione di non dimettersi, appariva quasi ovvio che un'azione giudiziaria contro un ministro avrebbe comunque investito la funzione del governo e quindi, di conseguenza, il potere sovrano; un tale processo di 'contagio induttivo' non sarebbe invece avvenuto se ad accusare il ministro fosse stata la Camera dei deputati *ex* articolo 47, perché la crisi sarebbe stata così provocata «nelle vie e coi mezzi costituzionali».

Falcone sottolineava che, in realtà, non si parlava di impunità delle condotte ministeriali ma di immunità, poiché il diritto di non accusare da parte della Camera elettiva era certamente motivato dalla «ragion di Stato» e, d'altro canto, perché negare alla Camera il diritto normalmente riconosciuto a un giudice ordinario, ossia l'opzione per decidere il non luogo a procedere. E a coloro che obiettavano essere la Camera dei deputati un corpo politico in seno al quale chi decideva era la maggioranza, egli muoveva l'appunto che proprio tale era la ragione per cui i ministri non dovevano essere giudicati dalla magistratura ordinaria ma, appunto, dalla Camera elettiva; questa, quale rappresentante del popolo, esercitava quel «diritto di grazia o di amnistia singolare e speciale accordato al popolo», un diritto «da farne uso per alte ragioni di Stato, per gravi motivi politici, o per impedire mali maggiori di quelli che possano derivare dalla impunità di un reato»⁴⁴. In buona sostanza, si ribadiva che gli inconvenienti evidenziati erano tutti eliminati grazie al riconoscimento esclusivo alla Camera elettiva del potere di accusare i ministri.

Lo studioso rimarcava le deduzioni della Suprema Corte, che egli riteneva esaustive, relativamente ai contenuti normativi dell'articolo 47, e tuttavia, nello stesso tempo, poneva in luce la necessità di un intervento del legislatore per una interpretazione autentica dello Statuto. Sgradevole sarebbe stato il ripresentarsi di una situazione quale quella creatasi relativamente ai ministri allora al governo, per i contrastanti pareri del Pubblico Ministero e del giudice, della Corte d'Appello e della Corte di Cassazione, ma anche per i dubbi che non potevano non suscitare le importanti sentenze del 22 e 24 aprile. Egli poneva l'accento su alcune affermazioni contenute in queste decisioni, che lasciavano l'esperto lettore alquanto sconcerato, come per esempio: «la locuzione larga e indeterminata dell'articolo 47 senz'alcuna maggiore specificazione sull'esercizio del diritto della Camera, e la mancanza di una legge che definisce la responsabilità ministeriale, suscitarono molte dubbiezze sulla sua applicazione così in Italia come negli altri pae-

⁴⁴ Qui e sopra R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 268 s.

si retti a sistema rappresentativo, aventi una disposizione statutaria dell'indole nostra», o «in verità la locuzione usata dallo Statuto, che la Camera ha *diritto di accusare* può, anche senza la parola *solo o soltanto*, importare la esclusione di questo diritto in altri. Però essendosi adoperata una formola che esprime facoltà colla conseguente competenza dell'alta Corte di giustizia, mentre quando le leggi vollero attribuire una competenza assoluta ed esclusiva, dissero *appartiene o spetta giudicare*, potrebbe indurre a ritenere che non si sia voluto escludere l'azione ordinaria del magistrato, ma piuttosto dare alla Camera un diritto di prelazione o di avocazione, anche per evitare un'offesa alla giustizia, supremo dei bisogni sociali, col rendere possibile, per mancanza di accusa della Camera, la impunità di un reato, solo perché commesso da un Ministro»⁴⁵.

In realtà, i dubbi paventati dalla Corte romana non sembravano essere stati fugati dalle decisioni prese dalla stessa, e alcune perplessità erano riconducibili anche all'inesattezza di talune argomentazioni addotte dalla Corte medesima. Per esempio, in riferimento all'articolo 36, essa aveva argomentato che tale disposizione «attribuisce al Senato del Regno una vera competenza a giudicarli; e siccome l'attribuzione di competenza porta per sé la conseguente impossibilità di un'altra competenza simultanea e concorrente, così ne viene che è un errore il ritenere che l'autorità giudiziaria possa giudicare di fatti commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni»⁴⁶. Falcone, per una volta critico nei confronti della Cassazione, metteva in evidenza l'inesatta affermazione circa l'impossibilità di una competenza concorrente, poiché il concorso di competenze non era antigiuridico; al riguardo, per esempio, ricordava la disposizione dell'articolo 18 del codice di procedura penale, che ammetteva la competenza concorrente di due autorità giudiziarie 'limitrofe', nel caso in cui un reato fosse stato commesso sul confine di due giurisdizioni⁴⁷. Altro caso di com-

⁴⁵ Vd. *La Giustizia Penale*, 1, 1895, pp. 461-462.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 467.

⁴⁷ Articolo 18 c.p.p.: «Se il reato è stato commesso sul confine di due giurisdizioni, avrà luogo la prevenzione. La prevenzione rimane stabilita o dal mandato di cattura, o da quello di comparizione».

petenza concorrente, poi, era quella desumibile dal confronto tra l'articolo 36 dello Statuto e il n. 1 dell'articolo 9 c.p.p. così come modificato dal regio decreto n. 6509 del 1° dicembre 1889, secondo cui per gli attentati alla sicurezza dello Stato la competenza era dell'Alta Corte di giustizia, ma anche della Corte d'Assise se il Senato non fosse regolarmente convocato in Alta Corte⁴⁸. Egli, prendendo spunto da tali non corrette interpretazioni delle norme da parte della Corte romana (in specie in relazione all'articolo 36 dello Statuto), sottolineava come il potere giudiziario non potesse sostituirsi a quello legislativo nell'interpretare le leggi, non foss'altro perché l'interpretazione autentica della norma da parte del potere legislativo rimaneva obbligatoria per tutti mentre quella del potere giudiziario non poteva che essere variabile e dunque incerta.

Nel passare ad analizzare le altre due ipotesi di interpretazioni dell'articolo 47⁴⁹, il Nostro notava che sia la seconda sia la terza teoria avevano in comune, per fondamento, che il Senato costituito in Alta Corte di giustizia non avesse l'esclusiva competenza a giudicare i ministri accusati dalla Camera elettiva. La terza teoria aggiungeva alla seconda che «la giurisdizione ordinaria non [potesse] agire, se prima la Camera dei deputati non [fosse stata...] in grado di esercitare la sua facoltà d'invviare il Ministro imputato innanzi al Senato»⁵⁰. Nel ponderare le due teorie, egli metteva l'accento sull'urgenza di chiarire un equivoco: si era fomentata una questione di competenza circa la titolarità del diritto di giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati, mentre era evidentissimo come essa appartenesse al Senato, costituito in Alta Corte di giustizia. Viceversa, ciò su cui occorreva soffermarsi era la natura dell'azione penale, ovvero se fosse pubblica quella volta contro i ministri,

⁴⁸ Cfr. la *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* n. 285 del 2 dicembre 1889, 4080, articolo 28: «Le disposizioni degli articoli 9, 10 [...] del codice di procedura penale sono modificate come segue: (art.) 9 Appartiene alla corte d'assise con l'intervento dei giurati la cognizione: 1° dei delitti contro la sicurezza dello Stato, e di istigazione o provocazione a commetterli, anche avvenuta col mezzo della stampa, salvo che il Senato fosse stato costituito in alta corte di giustizia, ai termini dell'articolo 36 dello Statuto».

⁴⁹ Le si riveda *supra*, p. 19 s.

⁵⁰ R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 272.

e se fosse auspicabile esercitarla senza l'istanza, il consenso, l'autorizzazione della Camera elettiva: più semplicemente, se nel caso dell'articolo 47 si dovessero applicare i principi generali previsti per quei reati per i quali non si poteva procedere senza richiesta, querela, autorizzazione⁵¹.

Tali principi, in realtà, andavano senz'altro applicati all'ipotesi di accusa parlamentare ai ministri. Il termine 'consenso', usato nella norma statutaria dell'articolo 45, indubbiamente significava autorizzazione, così come le parole 'diritto di accusare' presenti nell'articolo 47 comportavano il diritto di esercitare l'azione penale. Pertanto, come la legge ordinaria, quando stabiliva che l'azione penale era esercitata dagli ufficiali del Pubblico Ministero essa intendeva precisare che tale diritto rimaneva esclusivo⁵², allo stesso modo, quando lo Statuto riconosceva alla Camera elettiva il diritto di accusare, esso intendeva sancire come di fatto si trattasse di una facoltà assolutamente esclusiva.

La seconda e terza teoria affermavano poi che il diritto di accusare della Camera dei deputati era un diritto di preferenza o di prelazione e che, nell'eventualità che l'assemblea non si avvallesse della sua facoltà o che si trovasse nell'impossibilità di poterla esercitare, il Pubblico Ministero era autorizzato a esercitare l'azione penale. In realtà, tali teorie non consideravano l'ipotesi che la Camera investita respingesse la proposta di accusare con la conseguente pronuncia di non luogo a procedere; tale ipotesi, secondo Falcone, coincideva con una fattispecie di estinzione dell'azione penale, e nessuno avrebbe poi agito contro un ministro, anche perché colui che avesse il diritto di accusare doveva avere pure quello di ordinare il non luogo a procedere.

In verità, a leggere bene, l'opinione della Sezione d'accusa presso la Corte d'Appello di Roma esternata con le sentenze del 6 marzo 1895 era 'dividibile' in due. La Corte riteneva che sia la Camera elettiva sia il Pubblico Ministero avessero il diritto di esercitare l'azione penale contro i ministri; ebbene, o si riconosceva alla Camera il diritto di prelazione o di avoca-

⁵¹ Cfr., per esempio, articolo 88 c.p.; articoli 7, 118, 120 e 808 c.p.p.

⁵² Cfr. articolo 2 c.p.p.

zione, oppure si ammetteva che, stante l'inerzia o il silenzio della Camera, sarebbe nato per il Pubblico Ministero il diritto esclusivo di esercitare l'azione penale.

Secondo il primo sistema, il Pubblico Ministero avrebbe agito liberamente fino a quando la Camera non si fosse avvalsa del suo diritto, o fino a quando non avesse avvocato a sé il procedimento: era infatti evidente che la prelazione o l'avocazione facevano cessare l'azione dell'autorità ordinaria. Ma era un grave errore pensare che fosse la Camera dei deputati a decidere se il ministro imputato dovesse essere tradotto innanzi all'Alta Corte di giustizia o giudicato dalla giurisdizione ordinaria. Falcone notava che la Camera o accusava o non accusava, e quando decideva di non accusare era perché non si configurava la fattispecie di reato o perché per ragioni politiche non si dovesse procedere. Dunque, ciò che si definiva diritto di prelazione o di avocazione era il solo e unico diritto esclusivo della Camera elettiva, ossia quello di accusare; era la ragione per cui Pietro Nocito sosteneva che l'atto di accusa attribuiva *de iure* al Senato la potestà di agire, senza la necessità del decreto di convocazione o l'intervento di qualsiasi altro potere⁵³.

La facoltà di avocare della Camera era considerata anti-giuridica e possibile causa di scandali. Di fatto, esisteva nel sistema giudiziario la possibilità per un giudice superiore di avocare a sé un procedimento ma per motivi specifici. Nel caso dell'articolo 47 il primo interrogativo era determinare il termine *ad quem* per esercitare l'avocazione: che ciò potesse essere fatto sino alla sentenza passata in giudicato, quindi anche dopo aver notificato la citazione a comparire, o anche dopo una sentenza di assoluzione o condanna appellata, era da ascrivere alle «mostruosità giuridiche che nessuno vorrà accettare»⁵⁴.

Per quanto atteneva al secondo sistema sarebbe stata una corsa al più veloce fra il Pubblico Ministero e la Camera, poiché non esisteva una disposizione legislativa che statuisse il termine entro il quale la Camera era obbligata a esprimere la sua volontà, e quale fosse il termine di attesa da parte del Pub-

⁵³ Vd. P. NOCITO, *Alta Corte*, cit., p. 318.

⁵⁴ R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 274.

blico Ministero. Peraltro, sarebbe bastato attendere lo scioglimento della Camera per attaccare un ministro, che in tale situazione sarebbe rimasto privo della 'guarentigia' statutaria.

Questi gravi impedimenti erano stati avvertiti dal Procuratore Generale Francesco Auriti, che infatti elaborò una formula conciliante, ossia che il Pubblico Ministero non avrebbe potuto agire se prima la Camera non fosse stata messa nella condizione di esercitare il suo diritto. Tuttavia, il grave vizio di tale proposta del Procuratore consisteva nella limitazione del diritto della Camera all'esercizio dell'accusa, perché, formalizzata la denuncia o sporta la querela contro un ministro, la Camera stessa non avrebbe potuto impedire il procedimento, e avrebbe solo avuto la facoltà di scegliere tra la competenza della magistratura ordinaria o quella dell'Alta Corte di giustizia: a tanto si sarebbe ridotta la garanzia dell'articolo 47. Chiaramente la Camera non avrebbe mai accettato tale stato di cose, perché diversamente si sarebbero prospettati nuovi scenari di conflittualità fra la Camera elettiva e la magistratura ordinaria. Inoltre, esistevano pure obiezioni che troncavano tale proposta conciliativa: quale termine stabilire per mettere in mora la Camera, così da farle esercitare il suo diritto, se il decorso del termine avrebbe implicato decadenza, e cosa sarebbe accaduto se la Camera avesse risposto che non intendeva rispondere? Falcone osservava che la possibilità che la Camera facesse prescrivere l'azione penale era la prova dell'esclusività di tale diritto, e ribadiva che nessuno poteva costringerla a fare ciò che essa non voleva; infine, metteva in evidenza che, se la prescrizione si sospendeva per il disposto del capoverso dell'articolo 92 c.p.⁵⁵, non si poteva che dedurre che il diritto di accusare i ministri fosse esercitabile solo dalla Camera elettiva, e che

⁵⁵ Articolo 92 c.p.: «La prescrizione decorre, per i reati consumati, dal giorno della loro consumazione; per i reati tentati o mancati, dal giorno in cui fu commesso l'ultimo atto di esecuzione; per i reati continuati o permanenti, dal giorno in cui ne cessò la continuazione o la permanenza. Se l'azione penale non possa essere promossa o proseguita che dopo una speciale autorizzazione, ovvero dopo che sia risolta una questione deferita ad altro giudizio, la prescrizione rimane sospesa, e non riprende il suo corso che dal giorno in cui l'autorizzazione si sia data o la questione sia stata definita».

questa, così come aveva il diritto di autorizzare il procedimento, allo stesso modo poteva pure vietarlo.

Un'altra affermazione importante era quella secondo cui, per taluni, l'articolo 47 aveva generato una giurisdizione straordinaria non *ratione personae aut propter personam*, sed *ratione materiae aut propter rem*. Senza esitazione si dichiarava che la suddetta garanzia si applicava per la consumazione di delitti ministeriali, cioè quelli che solo un ministro poteva commettere, o per quei comportamenti antigiuridici determinati da un movente politico, oppure consumati quale mezzo per il raggiungimento di uno scopo politico. Da qui i sostenitori di tale punto di vista traevano la conclusione che il ministro soggetto attivo nella consumazione di «reati comuni, affatto estranei alle sue funzioni, non può essere soggetto che al diritto comune», per cui i reati che «nulla avendo che fare con la qualità di Ministro, soggiacciono alla giurisdizione dei tribunali ordinari»⁵⁶. Del resto, come peraltro osservava Falcone, la stessa idea era stata espressa dalla Suprema Corte, tanto che il Procuratore Auriti aveva concluso che per i reati compiuti dal ministro senza abusare della propria carica sussisteva senz'altro la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

In verità, l'articolo 47 dello Statuto non prevedeva una distinzione tra reati ministeriali e non ministeriali, tra reati politici e comuni. Lo spirito della carta fondamentale del Regno non autorizzava tale distinguo: quale poteva essere, dunque, l'appiglio nella norma che giustificasse questa ripartizione della 'tipologia' di reati, come si poteva limitare il diritto d'accusa della Camera solo perché il reato appariva previsto dal diritto ordinario? A parere di Falcone l'articolo 47 si estendeva anche al reato 'comune'; e dunque l'unico appunto da muovere alla teorica di cui alle sentenze della Corte di Cassazione era quello di aver voluto limitare la competenza accusatoria della Camera dei deputati e quella giurisdizionale dell'Alta Corte di giustizia ai reati commessi dai ministri nell'esercizio delle proprie funzioni: non a caso, la Corte aveva giustamente argomentato che sarebbe stato più appropriato collocare l'articolo 47 dello Statuto, per un criterio logico, subito dopo

⁵⁶ R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 275.

l'articolo 67, poiché i ministri rispondevano alla Camera elettiva dei loro atti attinenti alle funzioni ministeriali⁵⁷. E allora, molto probabilmente, la mancata collocazione del disposto dell'articolo 47 dopo quello dell'articolo 67 palesava la volontà del legislatore di estendere la competenza esclusiva della Camera di accusare i ministri a tutti i reati da essi commessi senza alcuna distinzione, tanto che il Nostro asseriva: «noi sosteniamo che il diritto esclusivo di accusare i Ministri sia meno una garanzia del Governo, che una prerogativa della Camera». Egli affermava con forza che il popolo, in un Paese a sistema rappresentativo, governava se stesso per il tramite dei propri rappresentanti: senza la fiducia della Camera elettiva nessun governo avrebbe potuto governare, e che questo, avendo ricevuto la fiducia, aveva il dovere di continuare a reggere la cosa pubblica nonostante gli attacchi esterni. Il governo era espressione della maggioranza della Camera, che a sua volta lo era del Paese; questo era il motivo per cui lo Statuto aveva posto i ministri sotto la protezione della Camera dei deputati. Pertanto, non sarebbe stato pensabile processare un ministro senza il consenso della Camera, perché ciò avrebbe costituito un attentato ai rappresentanti del Paese; ancora una volta si affermava «l'art. 47, lo ripetiamo, è una prerogativa più della Camera che dei Ministri»⁵⁸.

E qui non si può non cogliere, in un certo senso, una sorta di incoerenza da parte di Falcone che, solo poco prima, aveva affermato essere la prerogativa ministeriale l'evidente e necessario completamento dell'inviolabilità del Re, mentre ora, in un diverso contesto, la diceva senz'altro 'appartenere' alla Camera dei deputati. Si pensava, in buona sostanza, che per disposizione statutaria non si potesse procedere liberamente contro i ministri per i reati comuni: non sarebbe stata una scelta prudente assoggettare costoro alla competenza dei giudici ordinari.

In più, andava sollecitato l'intervento interpretativo del legislatore per stabilire quale fosse la disciplina da applicare al correo o al complice del ministro. E, vista l'inesistenza di una legge specifica, si riteneva potersi avviare ricorrendo ai princi-

⁵⁷ Vd. *La Giustizia Penale*, 1, 1895, p. 461.

⁵⁸ R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 277.

pi generali del diritto o a qualche speciale disposizione; in particolare, l'attenzione era richiamata sul contenuto degli articoli 19 e 20 c.p.p. disciplinanti la connessione oggettiva e soggettiva tra i reati⁵⁹. Ed è opportuno sottolineare come l'interesse per i soggetti complici nasceva allora in considerazione dei fatti, come narrati dalla Suprema Corte nella 'questione-Giolitti', riguardanti i documenti sequestrati a Bernardo Tanlongo, governatore della Banca Romana dal 1891 e poi finito a Regina Coeli (ma in ultimo, difeso da Enrico Pessina, assolto dalle accuse rivoltegli⁶⁰). Nella circostanza, si era pensato di poter procedere nei confronti del questore Edoardo Felzani e di altri funzionari pubblici, esecutori materiali della sottrazione a ciò determinati da Giolitti, ministro degli interni, senza attendere, come previsto dall'articolo 47, la deliberazione della Camera dei deputati nei riguardi dello stesso⁶¹; contrariamente a tale 'interpretazione' si riteneva che, nel concorso di più persone imputate, se per una di esse era necessaria un'autorizzazione, fino a che questa non fosse stata concessa, non si

⁵⁹ Articolo 19 c.p.p.: «Se una persona è imputata di uno o più crimini commessi nel distretto giurisdizionale di una Corte, e di uno o più delitti commessi o nel medesimo distretto o in quello di un'altra Corte, e se questi delitti sono connessi coi crimini, la cognizione di tali delitti appartiene alla Corte nel cui distretto furono commessi i crimini. La stessa norma è applicabile nel caso che trattisi di persona imputata di que o più delitti tra loro connessi, de' quali gli uni siano di competenza delle Corti d'Assisie e gli altri di competenza dei Tribunali di Circondario. La Corte conoscerà inoltre delle contravvenzioni connesse o coi crimini o coi delitti sopra indicati. In questi casi si procederà pei delitti e per le contravvenzioni nel modo stesso che pei crimini»; articolo 20 c.p.p.: «Vi ha connesità fra i crimini, e fra questi, i delitti e le contravvenzioni. 1° Quando sono stati commessi nello stesso tempo da più persone riunite, o da diverse persone anche in tempi e luoghi diversi, ma previo concerto tra di esse; 2° Quando gli uni furono commessi per procurarsi i mezzi di commettere gli altri, o per facilitarne e consumarne l'esecuzione od assicurarne l'impunità».

⁶⁰ Per il cd. 'plico-Giolitti' cfr. i documenti che sono reperibili nel *web*, nell'Archivio storico della Camera: <https://archivio.camera.it/inventari/scheda/commissione-d-inchiesta-sulle-banche-e-commissione-plico-giolitti-1893-marzo-22-1894-dicembre-13/CD180000227/carte-del-plico-giolitti.html?fromTree=1>.

⁶¹ È interessante la lettura della lunga difesa, poi pubblicata, presentata da Vito Sansonetti a favore di Felzani dinanzi alla Sezione d'accusa: https://books.google.it/books?id=l0IWAAAAYAAJ&printsec=frontcover&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false.

poteva procedere nei confronti delle altre, e nel caso di negata autorizzazione l'azione penale si doveva estinguere per tutte. Peraltro, tutti usufruivano del foro privilegiato se previsto, e, nel caso di specie, il foro riservato al ministro e tutte le prerogative ivi presenti si applicavano, ovviamente per fatti commessi durante l'espletamento del mandato, anche qualora costui fosse cessato dalla carica.

Un ulteriore interrogativo sul quale riflettere era: l'autorità giudiziaria aveva la facoltà d'inquisire il ministro, compiendo atti istruttori, prima che si verificasse la condizione che autorizzava il procedimento così da renderlo legale? La Suprema Corte, in linea col proprio orientamento, non poteva che dare una risposta negativa, anche se, invero, in una proposizione incidentale essa dichiarava: «conviene vedere se la competenza speciale, creata dagli articoli 47 e 36 dello Statuto, escluda nell'autorità giudiziaria, non la facoltà d'inquisire, che non può essere contesa, ma quella di tradurre in giudizio un ministro responsabile di un reato commesso abusando delle sue funzioni»⁶². Era pensabile che l'inciso della Corte «[...] non la facoltà d'inquisire, che non può essere contesa [...]» fosse sfuggito alla penna del redattore della sentenza, sebbene poi la Corte non annullò gli atti di istruzione precedenti l'emanazione della Sezione d'accusa. Di parere contrario, viceversa, erano stati il Procuratore Generale Auriti e la Sezione d'accusa presso la Corte d'Appello nelle due sentenze del 6 marzo 1895: entrambi non annullarono i precedenti atti istruttori. E tale assenza di puntualità e linearità procedurali, come del resto rilevava Falcone, richiedeva appunto un intervento legislativo con norme chiare e precise.

Ispirandosi ai principi generali del diritto, non si poteva non concludere che la 'guarentigia' si doveva estendere anche agli atti tecnicamente definiti istruttori; cioè, il diritto della Camera elettiva di accusare i ministri e di tradurli innanzi all'Alta Corte di giustizia, non solo implicava la preventiva e necessaria autorizzazione della Camera per la validità della fase del dibattimento, ma anche per quella a questa precedente. Era evidente che se si reputava esclusa dall'autorizzazio-

⁶² Vd. *La Giustizia Penale*, 1, 1895 p. 461.

ne della Camera la fase predibattimentale, sarebbe pure stato possibile notificare un mandato di comparizione a un ministro, come d'altronde avvenuto nei confronti dell'onorevole Giolitti (e tale chiamata a comparire non fu annullata dalla Suprema Corte). Secondo Falcone, per assurdo, dall'articolo 805 c.p.p., con la sua disposizione circa la necessità dell'assenso sovrano per spiccare un mandato di cattura contro un funzionario per il quale era previsto una 'guarentigia', si poteva forse dedurre che anche per un ministro si potesse ritenere necessaria l'autorizzazione⁶³: unico dato certo era che, comunque, col precedente codice di procedura penale non vi era stata alcuna disposizione specifica al riguardo, e solo con il codice del 1865, l'articolo 805 aveva disciplinato il caso di autorizzazione sovrana per procedere contro un funzionario protetto da 'guarentigia'.

In buona sostanza, l'idea era che «per non far disperdere le tracce del reato, sono sufficienti gli atti che si possono compiere dagli ufficiali della polizia giudiziaria, in conformità del Codice di procedura penale»⁶⁴. Dunque, consentire un processo contro un ministro senza l'autorizzazione della Camera elettiva sarebbe qui valso a snaturare lo spirito, lo scopo e l'utilità della prerogativa parlamentare: un qualsiasi uomo di governo sottoposto a processo penale sarebbe stato politicamente perduto, non foss'altro perché la stampa pubblicava e commentava tutti gli atti, anche quelli più segreti, della eventuale fase istruttoria.

Un altro tema interessante appariva quello dell'efficacia temporale delle garanzie statutarie. Alcuni studiosi, tra cui Falcone e Bonasi, affermavano una operatività delle stesse per i reati consumati durante l'espletamento delle funzioni (il 'caso Giolitti' ne era un esempio) anche dopo le dimissioni del ministro. Secondo altri, venuta meno la funzione, si esauriva

⁶³ Articolo 805 c.p.p.: «Allorché, per la natura del reato e per la qualità della persona imputata, è vietato di procedere senza l'autorizzazione del Re, si osserveranno le norme seguenti: Il giudice incaricato dell'istruzione dovrà anzitutto assumere le prime informazioni e procedere ai primi atti per accertare se sia il caso di rilasciare mandato di comparizione o di cattura. Se questi indizi non si raccolgono, si potrà senz'altro dal procuratore del Re richiedere e dal giudice istruttore dichiarare non farsi luogo a procedere».

⁶⁴ R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 281.

la ragione politica e quindi cessava il diritto eccezionale per fare spazio a quello ordinario, così che il Pubblico Ministero avrebbe potuto 'riprendere le redini' cedute alla Camera elettiva. Falcone testualmente affermava: «in tutto il corso de' nostri ragionamenti svolti innanzi, non abbiamo creduto utile, nonché necessario, di avvertire che le garentie statutarie proteggono i Ministri, anche dopo la dimissione, pe' reati ministeriali compiuti durante il tempo delle loro funzioni. Crediamo che nessuno possa seriamente dubitarne, perché la garentia è data alla funzione e non alla persona»⁶⁵. E in merito a tali dichiarazioni si deve notare come con l'affermazione secondo cui le «garentie statutarie proteggono i Ministri» egli ancora una volta procedeva a un cambio di rotta: la guarentigia tornava di nuovo a essere dei ministri e non più della Camera, un atteggiamento in qualche modo rapsodico, così come altrove, per altro aspetto della questione già rilevato⁶⁶.

Quesito ulteriore, poi, era quello che concerneva l'applicabilità della prerogativa costituzionale a favore dei ministri per i reati commessi prima dell'assunzione della carica, ma denunciati solo nel corso dell'espletamento del mandato. Falcone precisava che in tale ipotesi il reato non poteva che essere quello previsto dal diritto penale e, a suo modo di vedere, dovendosi tutelare la funzione dello Stato, occorreva difenderlo anche da attacchi dell'«opposizione faziosa, la quale voglia turbare l'opera del Governo, o provocare una crisi extra-parlamentare, sarebbe facile trovare e scagliare l'accusa per un fatto anteriore all'assunta funzione di Ministro»⁶⁷; egli puntualizzava, però, che la prerogativa ministeriale non poteva essere riconosciuta, per i reati comuni in qualunque tempo commessi, una volta terminato il mandato ministeriale.

In definitiva, a valle delle sue articolate riflessioni condotte partendo dalle sentenze della Suprema Corte, ma tenendo lo Statuto come riferimento normativo, Falcone pensava che fosse necessario chiarire in via legislativa: a) se la Camera dei deputati avesse essa sola il diritto di accusare i ministri; b) se

⁶⁵ *Ibidem*, p. 284.

⁶⁶ Vd. *supra*, p. 30.

⁶⁷ R. FALCONE, *I ricorsi Giolitti*, cit., p. 285.

la garanzia statutaria dell'articolo 47 si dovesse estendere anche ai reati non ministeriali commessi, ovviamente, dai ministri; c) se, in caso di risposta negativa per il punto precedente, il ministro imputato dovesse essere soggetto totalmente alla giurisdizione ordinaria o, viceversa, dovesse essere giudicato con disposizioni speciali; d) se la garanzia di cui al punto b, o le disposizioni speciali di cui al punto precedente, si dovessero estendere ai reati comuni commessi dal ministro prima della sua nomina; e) se prima del consenso o dell'accusa della Camera dei deputati si potesse procedere con gli atti tipici della polizia giudiziaria o anche alla formale istruzione processuale; f) se il rifiuto al consenso o all'accusa della Camera elettiva determinasse la fine dell'esercizio dell'azione penale; g) se si potesse procedere nei confronti di un correo del ministro con giudizio separato e senza l'autorizzazione della Camera. Appariva assolutamente necessario, cioè – pure per evitare quel ruolo succedaneo della magistratura, magari socialmente non del tutto gradito –, un intervento del potere legislativo per rimuovere le diverse incertezze interpretative dello Statuto: dubbi, perplessità, esitazioni di natura senz'altro scientifico-ordinamentale ma ora, di fronte a 'episodi' come quelli contemporanei coinvolgenti i vertici di governo del Regno, con importanti risvolti pragmatico-operativi, e massime per un operatore del diritto nel quotidiano come il giudice Falcone.

3. Contemporanei delle 'partecipate' pagine di Ranieri Falcone furono un paio di lavori pubblicati da Domenico Ruiz, anch'egli alto magistrato del Regno⁶⁸ e attento indagatore di temi allora di grande interesse dottrinale e, proprio in quegli anni, rilevanti oltre misura: la responsabilità ministeriale *ex* articolo 67 dello Statuto Albertino, l'accusa parlamentare disciplinata dall'articolo 47, le attribuzioni giudiziarie del Senato⁶⁹.

⁶⁸ Domenico Ruiz, sostituto procuratore generale presso la Corte d'Appello di Roma, divenne avvocato generale della stessa Corte il 27 settembre 1908: cfr. *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* del 2 luglio 1909 n. 153, 3588.

⁶⁹ Si vd. spec. D. RUIZ, *Sulle attribuzioni giudiziarie del Senato*, Castrovillari, 1895; Id., *Sull'art. 47 dello Statuto*, in *Temi Calabrese*, 1, 1895, 5, p. 171 ss.

Con lo studio sui poteri giudiziari del Senato, per esempio, egli aggiungeva una seria ricerca ai tanti lavori già esistenti relativi alle prerogative dell'organo; dopo un *excursus* storico-giuridico sul *dies a quo* della competenza giudiziaria del Senato, il saggio era mirato a dibattere sulla natura del tribunale politico chiamato a giudicare i ministri, e sull'idoneità del Senato, i cui componenti erano di nomina regia (articolo 33 dello Statuto), ad adempiere a tale compito. Ermergevano, in primo luogo, tutte le criticità della norma statutaria dell'articolo 47 apparse la prima volta che si era verificato un caso, quale quello del ricorso dell'onorevole Giolitti, in cui era stato necessario applicarla; l'orientamento assunto in quell'occasione dalla Suprema Corte non appariva affatto sufficiente a costituire un'opinione giurisprudenziale dominante vuoi per l'ovvia libertà individuale di ciascun magistrato, vuoi per l'unicità del caso verificatosi, vuoi per la non esaustività delle motivazioni alle obiezioni contrarie.

Le questioni giuridiche di cui si era occupata la Corte di Cassazione, risolte non sempre conformemente ai dettami vigenti del diritto pubblico, erano nate per il silenzio statutario degli articoli 36 e 47 circa la tipologia dei reati per i quali i ministri potevano essere accusati dalla Camera elettiva, sulla titolarità esclusiva di quest'ultima ad avviare un procedimento penale e sulla legittimazione unica a giudicare del Senato costituito in Alta Corte di giustizia. Ciò che sembrava unanime era l'opinione nel ritenere il reato ministeriale oggetto del diritto di accusa della Camera dei deputati, ossia la capacità di essa di 'conoscere' d'un eventuale comportamento anti-giuridico tenuto nell'esercizio delle funzioni e con l'abuso delle stesse; il disaccordo, invece, nasceva sul come conciliare la responsabilità politica ministeriale con quella penale che, naturalmente, andava ad aggiungersi alla prima. E Domenico Ruiz reputava che, indipendentemente dalle diverse opinioni, dovesse essere pur sempre l'Alta Corte di giustizia a decidere sull'accusa promossa dalla Camera elettiva, e quindi a pronunciarsi sulla reale consumazione del reato, cioè sulla sussistenza della responsabilità penale dei ministri.

Un argomento cruciale, e dunque da chiarire, rimaneva la stretta correlazione tra il disposto della norma statutaria

dell'articolo 47 e quello dell'articolo 67; una connessione che aveva indotto taluni ad affermare che la responsabilità di cui all'articolo 67 fosse soltanto «quella in conseguenza della quale si possa andar soggetti all'accusa giusta l'art. 47». Una tale interpretazione, però, poteva forse determinare una confusione tra la figura della responsabilità ministeriale e quella del reato ministeriale: in verità, la responsabilità disciplinata dall'articolo 67 non si riferiva solo ai reati commessi dai politici «come ministri, ma a tutti gli atti di governo che essi compiono e dei quali son chiamati a render conto: questa è responsabilità morale e responsabilità politica, ma non penale»⁷⁰. Perciò, solo nel caso in cui uno di tali atti avesse costituito reato, soltanto allora si sarebbe potuto parlare di reato ministeriale: il 'fatto' anti giuridico sarebbe rimasto comunque un reato comune, mentre l'attributo ministeriale sarebbe disceso dalla circostanza che l'autore di esso fosse un ministro che si era avvalso della sua qualifica e dunque delle sue funzioni.

In realtà, l'accusa della Camera era prevista solo per le condotte dei ministri costituenti reato; poiché tuttavia sussisteva l'intravista confusione tra responsabilità ministeriale e reato ministeriale, la Corte romana sembrava agevolata nel dichiarare che i ministri dovessero rispondere dei propri atti e della loro condotta solo innanzi alla Camera elettiva, giacché solo essa rimaneva titolare del diritto di avviare un procedimento penale mediante l'accusa. Stando così le cose ci si chiedeva se fosse incontrovertibile che solo un potere politico potesse esprimersi sull'operato dei ministri nell'esercizio delle funzioni, ossia se il fatto delittuoso del ministro dovesse sempre essere giudicato come fatto politico. In altri termini, se la Camera non avesse esercitato il diritto di accusa per un fatto costituente reato, il ministro avrebbe potuto essere tradotto innanzi al magistrato ordinario per un reato commesso nell'esercizio delle funzioni e abusando delle stesse⁷¹?

⁷⁰ D. RUIZ, *Sull'art. 47*, cit., p. 172.

⁷¹ Sul punto D. RUIZ, *ibidem*, l. u. cit., ricordava l'opinione di Stoppato secondo cui ciò non era auspicabile: vd. *supra* pp. 5 e 6.

La domanda ‘scottante’ era anche: nel caso in cui un ministro avesse commesso un reato, il mancato esercizio del diritto di accusa della Camera avrebbe determinato l’impunità del ministro? Le ragioni di opportunità politica giustificative di tale mancato esercizio del diritto d’accusa avrebbero potuto far venir meno il reato; così, la società e gli stessi offesi dal comportamento antigiuridico del ministro non avrebbero avuto la possibilità di reclamare la punizione del politico, che in tal modo, però, sarebbe stato un *civis* privilegiato rispetto a tutti gli altri *cives* e, se ben si rifletteva, privilegiato pure rispetto alla stessa legge dello Stato.

Vi era chi argomentava che la Camera, sebbene avesse il diritto d’accusa, aveva anche il dovere di esercitarlo in ragione del caso concreto, ragion per cui il mancato avvio di una procedura penale non poteva che essere il risultato di una ponderata valutazione. Ruiz, tuttavia, replicava che una tale teoria non poteva affatto essere condivisibile, perché col non esercizio del diritto in questione, se è vero che ci si esprimeva sull’importanza politica giustificativa del non luogo a procedere, certamente non ci si pronunciava sull’imputabilità penale del fatto; egli precisava che il legislatore, con la disposizione dell’articolo 47, aveva di sicuro inteso non riconoscere una posizione privilegiata, ma con «l’interpretazione che ora gli si è voluto dare, la maggiore responsabilità dei ministri si traduce[va] in un brevetto d’impunità: il seggio ministeriale nell’asilo di altri tempi»⁷². L’idea era che l’astensione della Camera, l’opzione per una vera e propria «*inazione politica*», non avrebbe dovuto sottrarre il ministro colpevole all’*iter* sanzionatorio della legge penale.

Il Nostro, poi, non mancava di confutare la teoria dei sostenitori della competenza speciale. A chi affermava che il diritto di accusa della Camera elettiva e il diritto di giudicare del Senato, costituito in Alta Corte, riconosciuti dal legislatore statutario, escludevano la giurisdizione ordinaria poiché, com’era ovvio, l’attribuzione di una competenza poneva da parte l’altra, così come una giurisdizione eccezionale escludeva qualsiasi altra,

⁷² D. RUIZ, *Sull’art. 47*, cit., p. 175.

egli faceva notare quanto tali affermazioni fossero in realtà contraddette dalle prescrizioni della norma statutaria dell'articolo 36; la disposizione, infatti, prevedeva la competenza del Senato sia a giudicare i ministri accusati dalla Camera, sia, qualora vi fosse il decreto reale, i reati di alto tradimento e attentato alla sicurezza dello Stato. In assenza del richiamato decreto, sarebbe sussistita la competenza della magistratura ordinaria per i reati di alto tradimento e attentato alla sicurezza dello Stato, e lo stesso doveva dedursi per i reati ministeriali stante l'inattività della Camera elettiva: nel primo caso la deroga alla giurisdizione ordinaria dipendeva dal Re, ossia dall'emanazione del decreto, nel secondo dalla determinazione della Camera medesima.

I sostenitori della teoria speciale, però, affermavano pure che «col sottoporre alla giurisdizione ordinaria il ministro, potrebbe questo o facilmente esimersi da un giudizio o la passione dei partiti vincere la mano della giustizia», così da provocare ripercussioni d'ordine pubblico: questo era il motivo per cui il legislatore aveva previsto una giurisdizione speciale. Effettivamente, affidando soltanto alla Camera, espressione dei partiti politici, il diritto di punire i ministri rei, «essi, sorretti dalla maggioranza, potrebbero impunemente delinquere sia per ragione politica [...] sia per ragioni personali», e ciò chiaramente in direzione contraria allo spirito dei principi costituzionali. Ancora, un ulteriore rilievo dei fautori della teoria speciale riguardava il reale conflitto che si sarebbe verificato tra la Camera elettiva e il Pubblico Ministero nell'ammissione della duplice giurisdizione, poiché la scelta tra le due sarebbe ovviamente dipesa da chi per primo si fosse attivato. Ma Ruiz giustamente obiettava come tale inconveniente, in realtà, non fosse che 'immaginario', poiché la giurisdizione ordinaria doveva senz'altro cedere il passo all'esercizio del diritto di accusa della Camera dei deputati; l'azione penale sarebbe stata esercitata innanzi alla magistratura ordinaria solo allorché la Camera non si fosse attivata, tanto che se l'accusa da parte di essa «non sia in condizione di manifestarsi, perché chiusa o prorogata, anche il procedimento penale pel reato ministeriale deve

rimanere sospeso fino alla riconvocazione»⁷³, poiché non si poteva assolutamente impedire alla Camera elettiva di esercitare il diritto di accusa nei confronti dei ministri per i reati commessi nell'esercizio o a causa delle loro funzioni.

La conseguenza naturale della teoria della competenza speciale per i reati ministeriali era l'impunità dei ministri, perché, se la Camera non avesse esercitato il diritto d'accusa, il ministro non sarebbe stato punito. In verità, affermata l'incompetenza giudiziaria ordinaria a sindacare i reati ministeriali, restava da chiarire chi avesse la titolarità a stabilire se il fatto delittuoso fosse stato commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali, e di certo non l'autorità giudiziaria ordinaria, in quanto essa avrebbe invaso la competenza esclusiva della Camera, unica legittimata a valutare se l'agire del ministro fosse giustificato da un movente politico: sarebbe stato sufficiente, allora, che il ministro avesse dichiarato di aver agito per un fine politico, e nell'esercizio delle proprie funzioni, per non essere giudicato dall'autorità ordinaria.

Domenico Ruiz, perciò, ne traeva la conseguenza che tale teoria non poteva che condurre all'impunità del ministro. Infatti, allorché la Camera elettiva avesse deciso di non procedere nei confronti del ministro in ragione di un pubblico interesse, il Pubblico Ministero non avrebbe potuto esercitare l'azione penale. E in tale ottica, egli pensava che forse l'impunità fosse giustificata quando il reato, per esempio, offendeva lo Stato e non quando ledeva per una qualsiasi ragione politica il privato cittadino. Per la prima ipotesi, come nel caso dell'alto tradimento del ministro, una motivazione superiore di ordine pubblico, magari evitare lo scandalo, poteva pure giustificare il non avvio di un procedimento penale; nella seconda, invece, quando il ministro, col pretesto di agire per lo Stato, commetteva quello che un tempo era definito assassinio politico e si sbarazzava di un individuo pericoloso per il Paese (un sequestro realizzato dagli agenti di cui egli disponeva), ci si chiedeva se esistesse o meno il diritto di chiedere la punizione del ministro. Peraltro, di sicuro andava pure considerato che, di frequente, dietro il

⁷³ Qui e sopra D. RUIZ, *Sull'art. 47*, cit., p. 176 s.

preteso interesse pubblico del mancato esercizio dell'accusa da parte della Camera dei deputati si potevano ovviamente anche celare perniciose posizioni di corruzione politica.

Un ulteriore argomento a favore dell'insostenibilità della teoria sull'esclusiva competenza speciale per i reati ministeriali era costituito dallo scenario giuridico che si prospettava quando per procedere fosse richiesto un atto di parte, come per esempio una querela. L'interrogativo era «a chi dovranno rivolgersi gli offesi per querelarsi? Ai giudici ordinari no, perché incompetenti per il legame di connesità, riconosciuto con la teorica della Cassazione, tra il fatto delittuoso e la qualità di ministro dell'autore di esso che è stato causa a commetterlo»⁷⁴, e certamente non alla Camera, perché nessuna norma statutaria prevedeva una procedura del genere. Per ovviare a tale eventuale situazione di stallo si era prospettava la possibilità, per l'autorità giudiziaria ordinaria a cui il delitto commesso dal ministro fosse stato denunciato, di trasmettere la notizia alla Camera affinché essa si pronunciasse; tuttavia, con questa soluzione si confondeva l'autorizzazione a procedere (nel caso di un ministro che fosse anche deputato occorre appunto tale autorizzazione da parte dell'assemblea) col diritto di accusare i ministri: in sostanza, ammettere che l'autorità giudiziaria avesse il potere di informare la Camera del reato equivaleva di fatto a riconoscerle un potere di accusa politica e, com'era evidente, non esisteva alcuna norma statutaria o legge del Regno che conferisse a essa tale facoltà.

Il Ruiz ribadiva con tenacia che, nel momento in cui la valutazione politica della Camera si fosse indirizzata nel non dover procedere penalmente nei confronti del ministro, il reato continuava comunque a sussistere. E sul punto i sostenitori della teoria speciale reputavano che, riconoscendo al Pubblico Ministero di poter esercitare l'azione penale, si sarebbe avuto un grave inconveniente: costui si sarebbe potuto trovare a giudicare un suo diretto superiore, e molto probabilmente il suo agire non sarebbe stato libero da condizionamenti. Il Nostro pensava che l'eventuale non imparzialità del giudice si potesse tuttavia 'ri-

⁷⁴ D. RUIZ, *Sull'art. 47*, cit. p. 179.

solvere' col sottrarre la magistratura «alla burocrazia, e le sue sorti si affidassero ad un consiglio supremo di magistrato»: così «non si avrebbe a temere di perplessità di giudizio, di debolezza, di deferenza, di influenze partigiane nel caso il giudicabile sia un ministro». E, infine, sottolineava una contraddizione presente nella teoria dei sostenitori della competenza speciale. Questi ritenevano che per i reati commessi dai ministri, ma non nell'esercizio delle loro funzioni, fosse competente il giudice ordinario; ebbene, la domanda da porsi era: in questo caso il ministro giudicabile non rimaneva sempre un superiore del giudice ordinario («non si troverà il giudice nello stesso stato di soggezione verso il giudicabile, che se dovesse giudicarlo di un reato commesso abusando delle sue funzioni?»)? E, ancora, egli richiamava l'attenzione su un ultimo punto, ossia sul caso che il ministro fosse querelante durante l'espletamento del proprio mandato; al riguardo egli affermava che, se alla magistratura «si garentisse la sua completa autonomia, non si avrebbe più a sospettarla di deferenza o di debolezza, sia che giudichi delle querele dei ministri, sia che giudichi i ministri colpevoli»⁷⁵.

Grazie alla disamina minuziosa di tre importanti posizioni scientifiche tra quelle espresse per così dire a caldo, ovvero pressoché coeve alle vicende giudiziarie – e una, quella di Stoppato, finanche immediatamente precedente, anche solo per pochissimo – che avevano visto implicato un personaggio del calibro di Giovanni Giolitti, si può osservare come, ad appena trent'anni dalla nascita dell'Italia unita, rimanessero problemi fortemente sentiti, e all'apparenza di non facile soluzione, sia quello del riconoscimento delle istituzioni legittimate a valutare la responsabilità penale dei ministri del Regno, sia, e forse prima, quello della stessa identificazione dei comportamenti penalmente rilevanti degli uomini di governo. E, come si è visto, si trattava di problemi dal rilievo tale da susci-

⁷⁵ Qui e sopra D. RUIZ, *Sull'art. 47*, cit., p. 180 s.

tare convinzioni assai differenziate non solo a causa di speculazioni di natura strettamente scientifica, ma pure, come non è improbabile, per l'estrazione professionale degli autori, laddove appare evidente, per esempio, come le opinioni del magistrato Ranieri Falcone – peraltro tutte sviluppate con buon rigore (nonostante alcune incoerenze argomentative), bene articolate nella loro successione logica e di sicuro in buona fede –, emergessero assolutamente allineate, e in maniera più che evidente (si potrebbe osservare quasi con orgoglio d'appartenenza), alle decisioni del supremo tribunale del Regno.

Le questioni connesse alla responsabilità penale dei ministri – dalla definizione stessa di reato ministeriale alla legittimazione processuale attiva, ai rapporti tra competenze della Camera, del Senato e della magistratura ordinaria, alla natura dell'Alta Corte di giustizia, ai conflitti di giurisdizione, alla prassi indagatoria, ecc. –, per così dire già scientificamente 'attenzionate' ben prima del sorgere del formale sospetto di connivenza (e di corruzione) del governo nell'assai irregolare gestione della Banca Romana, sarebbero rimaste a lungo presenti all'attenzione degli studiosi italiani, di sicuro fino agli anni della Grande Guerra, quasi alle soglie del nascere e rapido consolidarsi dello Stato fascista⁷⁶. Sulle prime accademici e politici di peso come Pietro Nocito, e prima ancora Cesare Balbo, Pietro Peverelli, Enrico Pessina, Luigi Borsari, Paolo Onorato Vigliani, e poi, con molti altri che qui si evita di elencare, Giuseppe Mantellini, Adeodato Bonasi, Giuseppe Manfredini, Giovanni Vacchelli, Pasquale Grippo, Giuseppe Saredo, Gaetano Arangio Ruiz⁷⁷, fino ai decenni d'esordio del secolo XX con un lavoro di mole pressoché monumentale pubblicato dal ma-

⁷⁶ Si vd. pure B. PETRONE, *Il problema giuridico-politico della responsabilità ministeriale*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, 95, 1923, 364, pp. 326-338.

⁷⁷ Vd. *supra*, ntt. 3, 21, cui adde C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia. Saggi politici*, Firenze, 1857; G. SAREDO, *Principii di diritto costituzionale*, 2, Parma, 1862; G. MANFREDINI, s. v. *Alta Corte di giustizia*, in *Dizionario di giurisprudenza pratica penale*, 1, Padova, 1876, p. 99 ss.; G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice Civile*, 1, Firenze, 1880; P. GRIPPO, *Il potere giudiziario in rapporto alla costituzione dello Stato*, Napoli, 1881; G. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, Cremona, 1896.

gistrato Vittore Teixeira de Mattos⁷⁸ avrebbero dato vita, quasi sull'ideale scia dall'antica riflessione giuridica dei *Romani auctores*, a una sorta di sfaccettato *ius controversum*.

Il dato che in questa produzione più di ogni altro emerge evidente, e ciò al di là delle personali prese di posizione di politica del diritto di ciascuno degli studiosi ora cursoriamente menzionati, come dei tre selezionati in qualità di significativi campioni di un ragionare sinceramente volto a offrire soluzioni scientifiche per il problema dato, è l'estremo bisogno, allora urgente ma in realtà rimasto insoddisfatto, di definitivi e seri interventi normativi⁷⁹. Ciò che si chiedeva, in definitiva, erano leggi dirette a 'interpretare autenticamente' segmenti oscuri, contraddittori o anche solo indeterminati della Carta fondamentale del nuovo Stato unitario (per esempio gli articoli 45, 47, 67), non foss'altro, anzitutto, per non creare ingiuste e inaccettabili situazioni di privilegio.

E allora, proprio in virtù di questo variegato sforzo scientifico ampiamente testimoniato dalla ricca letteratura giuridica del lungo tratto a cavaliere dei secoli XIX e XX, occorre avvicinare, sia pure in maniera non sistematica ma con consapevole interesse, quanto giunto sino a noi: si tratta di un deposito culturale esuberante e contraddittorio che, forse proprio per queste stimolanti caratteristiche, va esaminato, posto a confronto e oggi, in anni di accese polemiche su talune delle

⁷⁸ Su questa imponente monografia mi permetto di rinviare, perché recenziatore, al mio *L'accusa parlamentare tra classificazione e comparazione: il metodo storico-giuridico di Vittore Teixeira de Mattos*, in *Jus-online*, 9, 2023, 3, pp. 85-113.

⁷⁹ Ancora agli inizi del secolo XX rimaneva rimarchevole, tanto da essere abbracciato *in toto* da Vittore Teixeira de Mattos (vd. *Accusa Parlamentare*, cit., p. 744), il progetto dell'onorevole Riccardo Sineo, risalente alla metà del secolo precedente; per tale progetto cfr. <https://archivio.camera.it/resources/are01/pdf/CD1100022610.pdf>.

attività dei membri dei nostri recenti governi repubblicani⁸⁰, scientificamente rimeditato⁸¹.

⁸⁰ Senza richiamare i gravi fatti degli anni '70 del secolo passato (basti ricordare l'«affare-Lockheed», ingiustamente compromettente anche il Capo dello Stato, e il successivo processo dinanzi alla Corte Costituzionale; cfr. la sentenza n. 10/1979, in <https://giurcost.org/decisioni/1979/0010s-79.html>), è sufficiente riandare, per esempio (senza soffermarsi sulle vicende recenziori coinvolgenti uomini e donne del «governo-Meloni»), all'attenzione diffusa dei *mass media*, e dunque pure all'interesse sviluppatosi nel cittadino comune, a quanto dal 2019 in avanti è stato scritto sulle questioni sollevate a proposito dei ben noti fatti coinvolgenti le navi Diciotti e Gregoretti e sulle conseguenze delle decisioni assunte dall'allora Ministro dell'Interno Matteo Salvini.

⁸¹ In argomento (ma il tema è indagato dai nostri studiosi anche per la realtà di altri paesi: ad esempio, G. TARLI BARBIERI, *La disciplina della responsabilità penale dei Ministri in Francia dopo la recente revisione dell'articolo 68 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1, 1997, pp. 131-154; T. GIOVANNETTI, *La disciplina della responsabilità penale dei titolari del potere esecutivo in Francia*, in *Consultaonline*, 2023 (<https://giurcost.org/studi/giovanetti.htm>) e, sugli aspetti più diversi, vd., per esempio, con selezione ovviamente non condivisibile (e senza richiamare i contributi meno vicini, come per esempio P. VIRGA, *I reati ministeriali*, in *Jus n.s.*, 5, 1954; G. SCARLATO, *I reati ministeriali*, Padova, 1982) all'interno di una bibliografia vieppiù «schiacciante», E. FURNO, *Profili della responsabilità penale ministeriale*, in *Diritto e Società*, 1993, p. 611 ss.; ID., *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997; A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000; ID., *Le nuove sentenze «gemelle» della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?*, in *Consultaonline*, 2023 (<https://giurcost.org/studi/furno.pdf>), con ricco e puntuale *apparatus*; G. TARLI BARBIERI, *La responsabilità penale dei ministri*, Torino, 2005; M. PATI, *Profili sostanziali e procedurali della disciplina dei reati ministeriali*, in *Nomos*, 3, 2014; O. BRUNO, *Reati ministeriali e posizione del coimputato: incertezze tra le righe di una disciplina da «rivedere»*, in *Processo penale e giustizia*, 2, 2019, pp. 450-515; L. MASERA, *Immunità della ploitica e diritti fondamentali. I limiti dell'irresponsabilità penale dei ministri*, Torino, 2020; L. TRISOLINO, *L'Alta Corte di Giustizia. Sulla funzione giurisdizionale del Senato in epoca statutaria*, in *Historia et ius*, 18, 2020; l'informato C. SAGONE, *Profili ricostruttivi della responsabilità penale dei ministri tra modello astratto e prassi applicativa*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2021, pp. 379-413; T. FACCIOLO, *La responsabilità giuridica e politica dei ministri*, in *Iusninitinere*, 2021 (www.iusninitinere.it/la-responsabilita-giuridica-e-politica-dei-ministri-40650); T. GIUPPONI, *La responsabilità penale dei ministri alla stregua dei principi costituzionali e nella prassi. Legittima prerogativa o illegittimo privilegio?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2, 2021 (www.dirittoimmigrazione-cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-2-2021-1/758-la-responsabilita-penale-dei-ministri-alla-stregua-dei-principi-costituzionali-e-nella-prassi-legittima-prerogativa-o-illegittimo-privilegio).

ANGELINA CIRILLO, Criticità della carta fondamentale dell'Italia unita: confronti scientifici sui reati dei ministri (1895)

Nel 1895, a ridosso delle vicende giudiziarie nate dallo scandalo della Banca Romana, che avevano visto coinvolto Giovanni Giolitti, allora presidente del Consiglio dei Ministri del Regno, fra gli studiosi si svolse un vivace confronto scientifico sulla responsabilità penale dei ministri, da cui emerse una criticità delle norme dello Statuto del Regno d'Italia. In questo lavoro si esaminano e si confrontano le posizioni, particolarmente interessanti perché espresse per così dire 'a caldo', di Alessandro Stoppato, Ranieri Falcone e Domenico Ruiz.

Parole chiave: responsabilità penale dei ministri, scandalo Banca Romana, Giovanni Giolitti, Alessandro Stoppato, Ranieri Falcone, Domenico Ruiz.

ANGELINA CIRILLO, Critical aspects of the Constitution of united Italy: scientific comparisons on the crimes of ministers (1895)

In 1895, close to the legal events arising from the Banca Romana scandal, which had involved Giovanni Giolitti, then president of the Council of Ministers of the Kingdom, a lively scientific debate took place among scholars on the criminal responsibility of ministers, from which emerged a criticality of the provisions of the Statute of the Kingdom of Italy. In this work, the positions of Alessandro Stoppato, Ranieri Falcone and Domenico Ruiz are examined and compared, particularly interesting because they were expressed so to speak 'on the spot'.

Key words: criminal responsibility of ministers, Banca Romana scandal, Giovanni Giolitti, Alessandro Stoppato, Ranieri Falcone, Domenico Ruiz.