

A cavallo fra Otto e Novecento, nella cultura giuridica italiana si svolse un serrato confronto di posizioni sul reato politico. Si trattò di un dibattito rivelatore dell'esistenza di diversi punti di vista sugli equilibri che avrebbero dovuto presiedere ai rapporti fra i poteri, ma nello stesso tempo animato dalla convinzione che la dottrina dovesse svolgere un ruolo decisivo nell'orientare la giurisprudenza e le scelte del decisore politico. Queste pagine ripercorrono una parte della traccia essenziale di tale confronto al tempo stesso giuridico e politico.

ISBN 979-12-5965-269-0



9 791259 652690

ISSN 2724-4784



9 770272 447841

€ 18,00



A. CIRILLO RESPONSABILITÀ PENALE MINISTERIALE I

CACUCCI EDITORE
BARI

Σ
9



Συντέλεια – Diritto

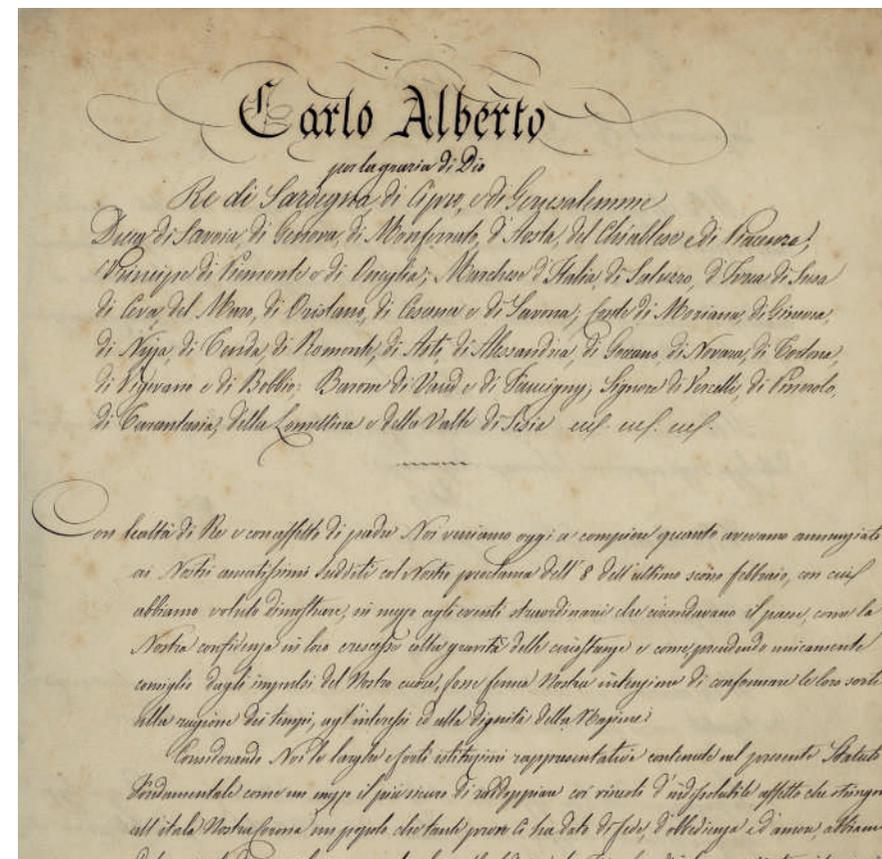
SYNTÉLEIA

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'

ANGELINA CIRILLO

RESPONSABILITÀ PENALE MINISTERIALE

I. Statuto e posizioni dottrinali tra '800 e '900



Angelina Cirillo è professore a contratto di *Storia del diritto* (Ius19) nel Corso di Studio Magistrale in Giurisprudenza del Dipartimento di Scienze Economiche, Giuridiche, Informatiche e Motorie dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

SYNTÉLEIA

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'

Συντέλεια - Sezione *Diritto*

Direttore: Elio **Dovere**

Comitato Direttivo: Federico **Alvino**, Filomena **Buonocore**, Marco **Esposito**,
Rosaria **Giampetraglia**, Sonia **Scognamiglio**

Comitato Scientifico

Raffaele **Bifulco**, *Libera Università Internazionale degli studi sociali 'Guido Carli' di Roma*; Francesco **Caprioli**, *Università degli Studi di Torino*; Francesco **Caringella**, *Consiglio di Stato della Repubblica Italiana*; Francesco Paolo **Casavola**, *Corte Costituzionale della Repubblica Italiana*; Pietro **Ciarlo**, *Università degli Studi di Cagliari*; José Ramón de **Verda y Beamonte**, *Universitat de València*; Jean-François **Gerken**, *Université de Liège*; Peter **Kindler**, *Ludwig-Maximilians-Universität München*; Fernando Higinio **Llano Alonso**, *Universidad de Sevilla*; Luca **Loschiavo**, *Università degli Studi di Teramo*; Giovanni **Luchetti**, *Università degli Studi di Bologna*; Pascal **Pichonnaz**, *Université de Fribourg*; Otto **Pfersmann**, *École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris*; Rafael **Porrata-Doria, Jr.**, *Temple University Beaseley School of Law, Philadelphia PA*; Mario **Rusciano**, *Università degli Studi di Napoli 'Federico II'*; Richard William Benet **Salway**, *University College London*; Eduardo **Vera-Cruz Pinto**, *Universidade de Lisboa*; Giovanni **Verde**, *Libera Università Internazionale degli studi sociali 'Guido Carli' di Roma*; Lihong **Zhang**, *East University of Political Science and Law, Shanghai*

Segretario di redazione: Salvatore **Aceto di Capriglia**

Comitato di redazione: Maria Ilia **Bianco**, Angelina **Cirillo**, Gabriella **D'Amore**, Emilia **D'Avino**, Valeria **De Santis**; Giovanni **Papa** (coordinatore), Serena **Potito**, Fabrizio **Rippa**, Elisa **Tino**

Il presente volume è stato sottoposto a una procedura di valutazione basata sul sistema di *Double Blind Peer Review*.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili, da parte degli aventi diritto, presso la Segreteria di redazione.

SYNTÉLELA

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'

Συντέλεια - Sezione Diritto

————— 9 —————

Angelina Cirillo

RESPONSABILITÀ PENALE MINISTERIALE

I. Statuto e posizioni dottrinali tra '800 e '900

CACUCCI  EDITORE
BARI

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. n. 42/2004.*

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

In copertina: Statuto albertino (1848), frontespizio del manoscritto originale (particolare), Archivio di Stato – sezione Corte – Museo storico, Torino.

© 2023 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

Introduzione	VII
--------------	-----

CAPITOLO 1

CAMERA, SENATO E ALTA CORTE DI GIUSTIZIA

1. L'Alta Corte di giustizia	1
2. Diritto di accusa e di giudizio	12
3. Il problema della definizione del reato ministeriale	20
4. La proposta di un Alto Giurì	35
5. Una legge sulla responsabilità ministeriale	43

CAPITOLO 2

CONTRO UNA LEGGE SPECIALE

1. Il richiamo al diritto comune	57
2. Irrinunciabilità di un procedimento penale particolare	73

CAPITOLO 3

LO STATUTO E LE SUE CRITICITÀ (ART. 47)

1. Carattere non eccezionale delle disposizioni statutarie	81
2. L'abdicazione al diritto di far legge	94
3. La connessione tra gli articoli 47 e 67	113

CAPITOLO 4

L'ACCUSA PARLAMENTARE DEI MINISTRI

1. Sei teoriche sotto esame	121
2. Una opzione: il Tribunale di Stato austriaco	140

Indice dei nomi	153
-----------------	-----

Introduzione

I dibattiti dottrinali esaminati nel presente lavoro si situano in un momento decisivo della vicenda storica italiana: gli anni del consolidamento dello Stato liberale. L'unificazione italiana e la connessa estensione all'intero paese dei meccanismi rappresentativi riproponeva problemi con cui avevano dovuto fare i conti tutti gli Stati che, dopo il crollo dell'Antico Regime, avevano avviato la costruzione di nuovi assetti giuridico-istituzionali.

Nell'Antico Regime erano stati ampiamente operativi dispositivi tecnici e ideologici tesi a immunizzare i detentori del potere. La sacerdotalità del magistrato ininterrottamente e tenacemente affermata dalla dottrina giuridica era stata, per esempio, posta a presidio dei meccanismi di autointegrazione delle retribuzioni degli ufficiali¹. Un fenomeno descritto già alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso in un pionieristico studio di Federico Chabod, da cui risultava che il salario era solo una minima componente della effettiva busta paga del magistrato. A ciò si accompagnava l'assenza di meccanismi, quali la motivazione delle sentenze, tesi a realizzare un controllo sull'operato degli apparati giurisdizionali. Rifiuto di motivare le sentenze giustificato dalla pretesa sacerdotalità dei magistrati. E nell'Antico Regime le magistrature avevano un ruolo squisitamente politico data la lunga durata dello Stato

¹ F. CHABOD, *Stipendi nominali e busta paga effettiva dei funzionari dell'amministrazione milanese alla fine del Cinquecento*, in *Miscellanea in onore di Roberto Cessi* 2, Roma 1958, 187-363.

giurisdizionale². Insindacabilità delle magistrature voleva dunque dire, di fatto, nell'Antico Regime, insindacabilità del ceto politico.

Con il crollo dell'Antico Regime le magistrature subirono un drastico ridimensionamento. Nacque un'amministrazione piramidale come apparato destinato a trasmettere alla base gli impulsi provenienti dal vertice politico. Nell'Ottocento, se da un lato alla luce delle discipline codicistiche, gli abusi dei detentori dei pubblici poteri furono severamente perseguiti (basti pensare all'equiparazione sanzionatoria tra corruzione propria e impropria prevista dal codice penale francese del 1810), nel contempo vennero resi operanti congegni tesi a creare un'amplissima sfera di immunità a favore dei vertici politici e burocratici. Si pensi all'immunità parlamentare e alla cosiddetta garanzia amministrativa, prevista dalla legge comunale e provinciale per prefetti, sottoprefetti e sindaci, in base alla quale questi potevano essere sottoposti a procedimento per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni solo a seguito di decreto reale, emanato previo parere del Consiglio di Stato. Una disciplina che realizzava una sostanziale esenzione da responsabilità per diecimila cittadini³.

I dibattiti dottrinali del tardo Ottocento e del primo Novecento sui reati ministeriali non possono essere letti se non su quello sfondo. Era ampiamente diffusa la convinzione secondo cui i reati commessi dai ministri presentavano caratteri tali da esigere che venissero giudicati da una giurisdizione speciale. Per esempio, nel 1872 Pietro Nocito polemizzava con Benjamin Constant per aver limitato entro stretti confini la categoria dei reati ministeriali. Nel contempo lo studioso siciliano enfatizzava i poteri esercitati dalle Camere nell'intera procedura, negando l'imprescrittibilità del

² Sulla ragione di Stato giurisdizionale vd. M. FIORAVANTI, *Stato e costituzione*, in *Lo Stato moderno in Europa*, cur. Id., Roma-Bari 2002, 1-36.

³ Vd. D. LUONGO, *La corruzione tra forme giuridiche e visioni del potere*, in *Istituzioni, diritto, economia* 1 (2017), *Corruzione e inefficienza nella pubblica amministrazione*, 21-119.

decreto reale di costituzione dell'Alta Corte, confutando la tesi secondo cui la messa in stato d'accusa della Camera dei deputati equivaleva a una mera denuncia o querela, e sostenendo al contrario che essa andava equiparata all'esercizio dell'azione penale da parte del Pubblico Ministero.

Ma nel 1886 Nocito proponeva che la competenza a giudicare i reati ministeriali fosse attribuita a un Alto Giurì nazionale, sul tipo dell'Alta Corte nazionale operante in Francia tra il 1792 e il 1848, sostenendo che i soggetti preposti a quella carica dovessero essere scelti dai giurati convocati per collegi elettorali nazionali.

Quella proposta, da cui dissentiva Luigi Palma, il quale paventava il rischio che i giurati non avessero sufficiente indipendenza, si accompagnava in Nocito all'auspicio dell'emanazione di una legge sulla responsabilità ministeriale che specificasse in maniera dettagliata reati, pene e procedure. Punto di vista, questo, avversato da Enrico Pessina, il quale, nell'affermare l'assoluta competenza dei giudici ordinari a giudicare i reati commessi dai ministri, paventava il rischio che l'emanazione di una legge sul sindacato degli organi del potere contribuisse a istituire un privilegio in favore, o in pregiudizio, dei pubblici funzionari. Invece, per Nocito l'emanazione di una legge sulla responsabilità ministeriale era necessaria benché lo Statuto non vi facesse alcun cenno.

Adeodato Bonasi, per parte sua, riteneva anch'egli non necessaria una legge speciale sulla responsabilità dei ministri. Legge la cui impossibilità era peraltro dimostrata dai numerosi fallimenti registrati nel tentativo di emanarne una. L'assenza di una tale legge era, d'altro canto, secondo Bonasi, del tutto conforme all'essenza di un governo rappresentativo.

Nel 1895, a ridosso delle vicende giudiziarie nate dallo scandalo della Banca romana, si svolse poi nella dottrina giuridica un vivace confronto di posizioni. In quell'anno Ranieri Falcone lamentava il fatto che fino a quel momento il Parlamento aveva abdicato al compito di emanare una legge sulla responsabilità ministeriale.

le; legge necessaria per chiarire se la Camera dei deputati avesse essa sola il diritto di accusa contro i ministri e se la «guarentigia» statutaria si estendesse anche ai reati non ministeriali. Falcone riteneva irrinunciabile l'adozione di una procedura speciale per il perseguimento dei reati commessi dai ministri, perché era vano sperare che un giudice indipendente potesse procedere contro un ministro. Ciò anche alla luce del fatto che, nell'ordinamento italiano, il Pubblico Ministero era il rappresentante del potere esecutivo presso la magistratura: lo studioso, perciò, si chiedeva come il Pubblico Ministero potesse esercitare l'azione penale, di cui era titolare, contro il potere. Il giurista aderiva pertanto alla posizione espressa dal Procuratore Generale Auriti, secondo cui il Pubblico Ministero non avrebbe potuto procedere se prima la Camera elettiva non fosse stata messa in condizioni di esercitare il suo diritto.

Alessandro Stoppato pensava che fosse esclusivo il diritto di accusa della Camera. Quello della Camera, a suo avviso, era non un diritto di querela o di denuncia né un diritto di concedere una semplice autorizzazione, ma un diritto di esercitare una vera e propria accusa formale. Stoppato respingeva inoltre la tesi secondo cui le disposizioni statutarie in materia di reati dei ministri, essendo eccezionali, erano suscettibili di un'interpretazione restrittiva.

Di contrario avviso Domenico Ruiz, per il quale la conseguenza della teoria della competenza speciale era l'impunità dei ministri. Impunità ingiustificata quando il reato offendeva la «ragione politica» di un privato. Comunque, il reato non cessava di esistere quando la Camera riteneva di non dover procedere.

Ai primi del Novecento, Vittore de Mattos Teixeira credeva ancora non procrastinabile in Italia l'emanazione di una legge sulla responsabilità ministeriale. La soluzione proposta dallo studioso era di attribuire al giudice ordinario la competenza a trattare i reati comuni commessi dai ministri, ma con la facoltà per la Camera di avocare il diritto di accusa. La titolarità del diritto di accusa rimaneva infatti prerogativa della rappresentanza parlamentare. Tutta-

via, al pari di Nocito, Teixeira riteneva l'Alta Corte, in quanto assemblea parlamentare, assolutamente inidonea a svolgere funzioni giudiziarie. Né la competenza a giudicare i reati dei ministri poteva a suo avviso essere attribuita alla Corte di Cassazione, data l'influenza esercitata su quest'ultima dal Governo. Ma, a differenza di Nocito, Teixeira opinava che la competenza a giudicare i reati dei ministri non potesse essere attribuita all'Alta Giuria Nazionale, data la scarsa qualificazione di quell'organo. Egli riteneva invece che ci si dovesse ispirare al modello rappresentativo del Tribunale di Stato austriaco, che era composto di ventiquattro cittadini esperti in materie giuridiche, eletti per un mandato di sei anni per metà dalla Camera dei deputati e per metà dal Senato.

In definitiva, nell'arco di pochi decenni si 'depositarono' sulla questione cruciale della giustizia politica posizioni molto variegiate. In questo studio si espongono i primi frutti di una ricerca da cui emerge la ricchezza di quei dibattiti; segno della rilevanza costituzionale del tema, che sollecitò un serrato confronto di posizioni fra i sostenitori di visioni diverse dell'assetto dei poteri, ma anche della vivacità di una dottrina giuridica convinta di poter svolgere una decisiva funzione di orientamento della giurisprudenza e delle stesse decisioni del potere politico.

SYNTÉLEIA

**Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'**

Συντέλεια - Sezione Diritto

1. **Elio Dove**, *Pensiero cristiano e produzione del ius. L'ultima età teodosiana*, 2021.
2. **Alberto De Vita** (a cura di), *International Anti-Corruption Strategies. EU Transparency and Corruption Prevention Policies Within Public Administration*, 2021.
3. **Salvatore Aceto di Capriglia**, *Protezione del patrimonio genetico tra garantismo ed esigenze securitarie. Focus comparatistico e profili applicativi*, 2021.
4. **Stefano Colloca**, *Sul limite del diritto. Studio di filosofia dell'ordinamento giuridico*, 2022.
5. **Salvatore Aceto di Capriglia**, *Fine vita. Una profilazione comparatistica*, 2022.
6. **Elio Dove**, **Giovanni Papa**, *Segni costituzionali e dinamiche processuali. Percorsi esegetico-critici su fonti antiche*, 2023.
7. **Giannino Ferrari dalle Spade**, *Immunità ecclesiastiche nel diritto romano imperiale*, con una nota di lettura di Angelina Cirillo, 2023.
8. **Raffaele Basile**, *Eredità concettuali e influssi disciplinari. Spunti in tema di possesso e servitù*, 2023.
9. **Angelina Cirillo**, *Responsabilità penale ministeriale I. Statuto e posizioni dottrinali tra '800 e '900*, 2023.