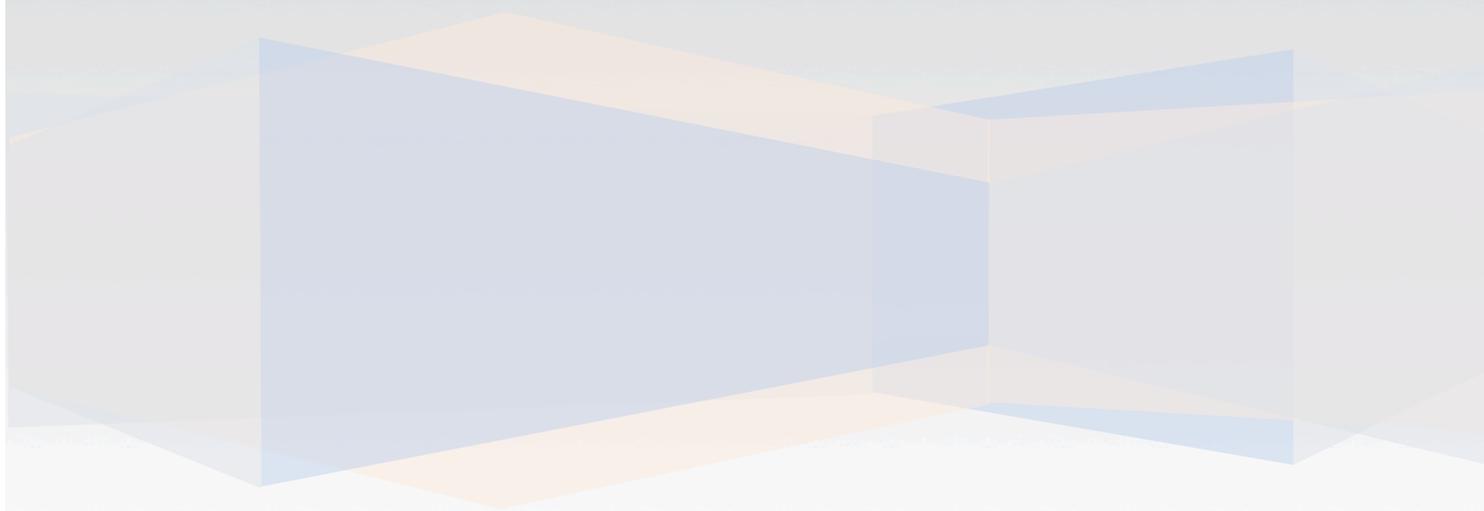


# FinanzaPubblica.it

L'atto politico e la sua sindacabilità



## L'atto politico e la sua sindacabilità

### 1. L'atto politico

Il punto centrale in tema di atto politico è quello della sua insindacabilità e degli eventuali limiti di essa.

Vi è da un lato il rischio di affermare la prevalenza delle ragioni della politica sulla magistratura, dall'altro quello di dover considerare giustificabile qualunque comportamento ministeriale, anche se astrattamente integrante una fattispecie delittuosa come, ad esempio, un omicidio.

In proposito si tenga conto che l'art. 9, comma 3 della legge cost. n. 1 del 1989 rimette a ciascuna Camera la valutazione "insindacabile" delle singole concrete fattispecie che, di volta in volta, giungono al suo esame.<sup>1</sup>

Il primo problema che si pone è perciò quello della corretta lettura di questa norma che sembra consentire che per ragioni di interesse nazionale un ministro possa compiere un reato.

La questione è stata di recente esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 81/2012.<sup>2</sup>

In essa si è ammesso, pur essendovi nel nostro ordinamento "spazi riservati alla scelta politica", la discrezionalità politica nell'ambito dei principi giuridici posti dell'ordinamento, "tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo" e, quindi, "Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate"

### 2. La motivazione politica

L'atto a motivazione politica è pur sempre un atto amministrativo ma si colloca oltre l'atto di alta amministrazione a ridosso, si potrebbe dire, dell'atto politico, da esso distinto ma certo non distante. Un esempio di esso è rinvenibile nel provvedimento di scioglimento di un movimento politico e di confisca dei suoi beni ai sensi dell'art. 3, Legge 20 giugno 1952, n. 645.

L'atto politico insindacabile dal potere giudiziario è solo quello che relativo a questioni di carattere generale, che non presentino quindi una immediata e diretta capacità lesiva nei confronti dei singoli. Come esempi si potrebbero ricordare l'approvazione dei decreti leggi e di quelli legislativi, la stipula di un'intesa con una confessione religiosa ex art. 8, comma 3 Cost.

Si tratta, in effetti, di una questione che tocca da vicino i fondamenti stessi del sistema democratico e di tutela dei diritti fondamentali. La questione che al Parlamento è sottoposta porta infatti con sé il problema quanto mai delicato di fissare i limiti entro cui il potere governativo può realizzare la propria volontà politica. Infatti il Parlamento, con valutazione insindacabile, può ritenere la commissione di un

---

<sup>1</sup> 3. *L'assemblea si riunisce entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.*

<sup>2</sup> *In essa la Corte ha riconosciuto la natura politica della decisione dell'atto di nomina dell'assessore da parte del presidente della Giunta Regionale*

reato ministeriale non perseguibile per ragioni politiche.

Si pongono così due problemi, quello dei presupposti e dei limiti del potere discrezionale del Parlamento in ordine alla richiesta di autorizzazione a procedere e quello della ricorribilità della sua decisione innanzi alla Corte costituzionale.

### 3. La sindacabilità

La norma costituzionale, nel richiedere il *quorum* della maggioranza assoluta dei componenti della Camera interessata per negare l'autorizzazione, cerca con ogni evidenza di temperare l'ampio potere discrezionale attribuito al Parlamento con la necessità che esso sia spendibile solo da una vasta maggioranza. Ciò vale a sottolineare come la motivazione o il movente politico solo in via del tutto eccezionale possono bloccare l'esercizio dell'azione penale.

Rimane comunque innegabile l'ampiezza del potere discrezionale attribuito al Parlamento, non solo per la definizione molto ampia dei requisiti che legittimano il diniego dell'autorizzazione ma anche per la precisazione che esso si esprime "con valutazione insindacabile". È chiara la volontà di sottolineare il carattere politico del giudizio che il Parlamento deve dare quando ritiene di potere dichiarare "insindacabilmente" non perseguibile, in quanto funzionale ad un interesse pubblico superiore, una condotta che pur potrebbe costituire reato.

### 4. La ricorribilità della delibera di insindacabilità

La fissazione con norma costituzionale di precisi criteri da rispettare per poter negare l'autorizzazione a procedere sembra lasciare spazio all'ammissibilità del ricorso proposto dal potere giudiziario avverso il rifiuto di autorizzazione ove tali parametri vengano disattesi. La Corte costituzionale cioè deve poter sindacare delibere che esponcano profili di sviamento dell'atto dalle finalità per le quali il potere stesso è stato attribuito, ferma rimanendo naturalmente la preclusione del sindacato sul merito delle valutazioni compiute.

In proposito può essere utile il richiamo all'art. 15 Cedu, che afferma che lo Stato non può derogare alla tutela dei diritti fondamentali<sup>3</sup> neppure "in caso di guerra o in caso di pericolo pubblico che minacci la vita della nazione". Tale norma, a mente della previsione dell'art. 117, primo comma Cost.<sup>4</sup>, contribuisce certo alla migliore valutazione delle fattispecie in esame.

Del resto il principio della separazione dei poteri, non può portare a fare ritenere che i membri del Governo, nell'esercizio delle loro funzioni sono esenti dalla giurisdizione penale. Al contrario tali funzioni politiche debbano mantenersi nell'ambito della legalità interna ed internazionale.

Sarebbe in effetti assai anomalo rispetto al parametro funzionale di bilanciamento dei poteri, che in ipotesi di reati ministeriali il Parlamento possa opporre al potere giudiziario un rifiuto completamente

---

<sup>3</sup> Il rinvio è agli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti), 4 § 1 (divieto di schiavitù) e 7 (nullum crimen sine proevia lege penale)

<sup>4</sup> "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."

sottratto al giudizio di legittimità della Corte costituzionale.

Sembra quindi ammissibile il sindacato della Corte costituzionale, che tuttavia non potrebbe in ogni caso estendersi al merito delle scelte politiche, sull'uso del potere discrezionale attribuito in via esclusiva al Parlamento dalla legge costituzionale del 1989.<sup>5</sup>

#### 5. Per concludere

In buona sostanza quindi i Ministri che commettono reati c.d. ministeriali ne devono rispondere davanti alla giustizia penale, anche se siano stati determinati da moventi politici ma, nel rispetto del principio della separazione dei poteri, l'ordinamento prevede tuttavia che il potere politico possa assumersi, mediante il voto del Parlamento, la responsabilità politica dell'azione del Ministro, considerandola non meritevole di essere perseguita in quanto funzionale al raggiungimento di un più alto interesse pubblico.

Avverso tali delibere ove esponcano profili di sviamento del potere e precluso ogni sindacato di merito, possono sollevarsi<sup>6</sup> conflitti di attribuzione con la singola Camera di fronte alla Corte costituzionale<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Ad esempio nel caso dei migranti della Diciotti e dell'autorizzazione a procedere negata dal Senato con la considerazione che la privazione di libertà e i trattamenti subiti dai migranti fossero comunque giustificati dalla necessità politica di tutelare i confini dello Stato, avrebbe potuto il Tribunale di Catania sollevare un conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale, adducendo che il Senato ha ecceduto i poteri conferitigli dalla legge costituzionale del 1989.

<sup>6</sup> Saranno legittimati i collegi presso i tribunali dei capoluoghi dei distretti di corte d'appello istituiti ai sensi dell'art. 7 della legge costituzionale n1 del 1989 cit.

<sup>7</sup> Da ultimo sul rilievo della motivazione politica Cass., Sez. VI pen., 11 settembre 2018, n. 40347 ha esclusa la corruzione propria nell'esercizio della funzione legislativa, ostandovi il combinato disposto degli artt. 64, 67 e 68 Cost. (che non consente l'individuazione di doveri specificamente e riconoscibilmente correlati al mandato parlamentare), ravvisando solo quella impropria (generico divieto di ricevere indebite remunerazioni per lo svolgimento di una funzione pubblica)