



Grandi  
Temi del  
Diritto

## IL PROCESSO PENALE

diretto da **Alfredo Gallo** e **Giorgio Spangher**

TOMO II

# La giustizia penale differenziata

## I procedimenti speciali

Coordinato da **Ciro Santoriello**



**G. Giappichelli** Editore



Grandi  
Temi del  
Diritto

## IL PROCESSO PENALE

diretto da **Alfredo Gaito** e **Giorgio Spangher**

TOMO II

# La giustizia penale differenziata

## I procedimenti speciali

Coordinato da **Ciro Santoriello**



**G. Giappichelli Editore**

© Copyright 2010 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO  
VA PO. 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100  
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-348-1416-1 (Due tomi indivisibili)



Stampa: L.E.G.O. S.p.A. - Lavis (TN)

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volumetto  
colò di periodo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile  
1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CIAE,  
CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non supe-  
riori al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da ADRO, via Jona  
Orta, n. 2, 20121 Milano, tel. 02-80.95.06, e-mail: [adro@adro.it](mailto:adro@adro.it)

## INDICE

AUTORI

142  
XVII

### SEZIONE TERZA

#### L'ANALISI DEI PROCEDIMENTI SPECIALI *INTUITU PERSONAE O RATIONAE MATERIAE*

##### CAPITOLO PRIMO

##### PROCEDIMENTO DINANZI AL GIUDICE DI PACE

*di Vincenzo Cenni*

###### Sezione I

###### LE REGOLE GENERALI DEL PROCEDIMENTO

- |                                                                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. L'evoluzione storica della magistratura onoraria nel nostro ordinamento                                                            | 3  |
| 2. Origini della riforma della magistratura onoraria                                                                                  | 5  |
| 3. L'approdo alla l. 21 novembre 1991, n. 374 e la nascita del Giudice di pace con funzioni penali                                    | 7  |
| 4. Il modello del procedimento penale davanti al Giudice di pace                                                                      | 10 |
| 5. Le funzioni penali del Giudice di pace: principi e regole                                                                          | 12 |
| 6. Il procedimento per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato introdotto dalla l. 15 luglio 2009, n. 94 | 14 |

## Sezione II I SOGGETTI DEL PROCEDIMENTO

1. Le figure introdotte dal d.lgs. n. 274/2000
2. Il Pubblico Ministero
3. Il Giudice di pace

## Sezione III LE REGOLE SULLA COMPETENZA

1. La competenza per materia
2. La competenza per territorio
3. La competenza determinata da concessione
4. Riunione e separazione dei processi
5. La prescrizione dei reati di competenza del Giudice di pace

## Sezione IV LA FASE DELLE INDAGINI PRELIMINARI

1. I principi generali
2. L'attività della polizia giudiziaria
3. L'attività e le funzioni del magistrato del Pubblico Ministero
4. L'iscrizione della notizia di reato
5. La definizione del procedimento con il provvedimento di archiviazione
6. La chiusura delle indagini preliminari e l'esercizio dell'azione penale
7. Il potere del Giudice di pace di assumere prove non rinviabili
8. La citazione a giudizio
9. La disciplina della citazione a giudizio in casi di urgenza introdotta con la l. n. 94/2009 (c.d. pacchetto sicurezza)

## Sezione V L'ISTITUTO DEL RICORSO IMMEDIATO DELLA PERSONA OFFESA

1. Principi generali dell'istituto
2. Contenuto dell'atto
3. Le regole del procedimento
4. Le cause di inammissibilità e il controllo sulla non manifesta infondatezza del contenuto del ricorso
5. L'intervento del magistrato del Pubblico Ministero
6. Procedimenti del Giudice
7. L'udienza di comparizione

## Sezione VI

### IL GIUDIZIO D'IMPUGNAZIONE

1. I principi generali
2. Definizioni e scope
3. La definizione
4. Le regole del procedimento
5. La sentenza

## Sezione VII

### IL REGIME DEL RICORSO

1. Principi generali
2. L'appello
3. Il ricorso per cassazione

## Sezione VIII

### IL PROCEDIMENTO PENALE

1. Principi generali
2. Il procedimento

## CAPITOLO SECONDO

### PROCEDIMENTO PENALE

#### RESPONSABILITÀ PENALE

##### Il Caso Sostanziale

###### 1. Concetto

## Sezione I

### CENNI IN TERMINI

#### DEGLI ENTI

1. I soggetti
2. I criteri
3. Le persone fisiche
4. Le persone giuridiche
5. I criteri
6. La colpa

INDICE	VII
	PAGE
Sezione VI	
<b>IL GIUDIZIO DIBATTIMENTALE</b>	58
1. I principi generali	58
2. Definizioni alternative del procedimento	61
3. La definizione del procedimento mediante oblazione	66
4. Le regole del dibattimento	67
5. La sentenza	71
Sezione VII	
<b>IL REGIME DELLE IMPUGNAZIONI</b>	75
1. Principi generali	75
2. L'appello	75
3. Il ricorso per cassazione	82
Sezione VIII	
<b>IL PROCEDIMENTO DI ESECUZIONE</b>	85
1. Principi generali dell'esecuzione e peculiarità del sistema	85
2. Il procedimento di esecuzione delle sanzioni inflitte dal Giudice di pace	86
<b>CAPITOLO SECONDO</b>	
<b>PROCEDIMENTO PER L'ACCERTAMENTO DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI COLLETTIVI</b>	
<i>di Ciro Santoriello</i>	
1. Considerazioni introduttive	89
Sezione I	
<b>CENNI IN TEMA DI PRESUPPOSTI DELLA RESPONSABILITÀ DEGLI ENTI</b>	94
1. I soggetti giuridici destinatari della nuova disciplina	94
2. I criteri di imputazione della responsabilità all'ente sul piano oggettivo. A) Le persone fisiche che tengono la condotta delittuosa. B) Il reato commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente	96
3. I criteri di imputazione della responsabilità all'ente sul piano oggettivo. C) La colpa di organizzazione dell'ente	101

	PAG.
4. Le sanzioni a carico dell'ente. A) Profili generali. B) Le sanzioni pecuniarie	106
5. Le sanzioni a carico dell'ente. C) Le sanzioni interdittive	112
6. Le sanzioni a carico dell'ente. D) La pubblicazione della sentenza di condanna e la confisca	118
7. Segue: La confisca per equivalente nell'ambito del procedimento nei confronti degli enti collettivi	128

### Sezione II

## LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE DELL'ENTE E LE VICENDE MODIFICATIVE DELL'ENTE

1. Premessa	140
2. La responsabilità patrimoniale dell'ente conseguente alla affermazione della sua responsabilità per fatti di reato	140
3. La responsabilità dell'ente e la rilevanza delle vicende modificative dello stesso	143

### Sezione III

## LA DISCIPLINA DEL PROCESSO NEI CONFRONTI DEGLI ENTI COLLETTIVI

1. Le disposizioni generali in tema di procedimento di accertamento e di applicazione delle sanzioni agli enti collettivi. L'equiparazione dell'ente all'imputato	151
2. La competenza del giudice penale e la dichiarazione di improcedibilità del giudizio verso l'ente. Riunione e separazione dei procedimenti e le possibili cause di incompatibilità del giudice penale	154
3. La rappresentanza dell'ente nel giudizio	162
4. La costituzione in giudizio dell'ente collettivo e l'assistenza tecnica dell'ente	164
5. La disciplina delle notificazioni all'ente	170
6. L'istruzione della notizia dell'illecito amministrativo e le indagini preliminari nel procedimento contro gli enti	172
7. Le dichiarazioni del legale rappresentante dell'ente fra interrogatorio dell'imputato o indagato e la deposizione testimoniale	176
8. L'archiviazione ed i controlli sulla condotta del Pubblico Ministero	188
9. La contestazione dell'illecito e l'udienza preliminare	191
10. L'ammisibilità della costituzione di parte civile	195
11. Le misure cautelari. Considerazioni introduttive	202
12. A) Le misure cautelari interdittive	205

13. B) Le misure cautelari pecuniarie	
14. C) Il processo di rinvio	
15. D) La non ammissibilità delle misure cautelari	
16. E) L'imputato	
17. Il giudizio di rinvio	
18. I rinvii speciali	
19. La regola del rinvio	
20. Le imputazioni	
21. La fase di rinvio	

## CAPITOLO TERZO PROCEDIMENTO PENALE DI RIFIUTO

di Daniele...

1. Premessa	
2. Peculiarità	
3. Competenza	
4. Procedimento	
5. Conclusione	

## CAPITOLO QUARTO PROCEDIMENTO PENALE CLANDESTINO

di Antonio...

1. Profilo	
------------	--

## Sezione I PROCEDIMENTO

1. Il rinvio	
2. La...	

	PAG.
13. B) Le misure cautelari patrimoniali	211
14. C) Il procedimento di applicazione, sostituzione, revoca ed estinzione delle misure cautelari	215
15. D) La nomina del commissario giudiziale	225
16. E) L'impugnazione dei provvedimenti cautelari	227
17. Il giudizio ordinario verso gli enti collettivi. A) Profili generali e la sospensione del procedimento. B) Le vicende modificative dell'ente nella fase processuale. C) Le pronunce terminative del procedimento	229
18. I riti speciali	240
19. La regola di giudizio nel processo nei confronti degli Enti collettivi	248
20. Le impugnazioni	258
21. La fase esecutiva	261

## CAPITOLO TERZO

PROCEDIMENTO PER I REATI IN TEMA DI SMALTIMENTO  
DI RIFIUTI IN AREA NAPOLETANA*di Daniele Cenci*

1. Premessa	267
2. Peculiarità della disciplina speciale	270
3. Competenza	274
4. Procedimento cautelare	280
5. Conclusioni	286

## CAPITOLO QUARTO

PROCEDIMENTO PER I REATI DI IMMIGRAZIONE  
CLANDESTINA*di Annanta Cocconello*

1. Profili generali	291
---------------------	-----

## Sezione I

## PROCEDIMENTO PENALE ED ESPULSIONE AMMINISTRATIVA

1. Il nulla osta all'espulsione da parte della a.g.: precedenti normativi e natura giuridica	296
----------------------------------------------------------------------------------------------	-----



- |                                                                                                            |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
|                                                                                                            | INDICE |
|                                                                                                            | Pag.   |
| 2. L'autorizzazione al rientro di cui all'art. 17 l.u. ed il permesso di soggiorno per motivi di giustizia | 301    |
| 3. La sentenza di non luogo a procedere: l'art. 13, comma 3 <i>quater</i> e l'art. 10 <i>bis</i> l.u.      | 304    |

### Sezione I L'ESPULSIONE E L'ALLONTANAMENTO QUALI MISURE DI SICUREZZA

- |                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Profili processuali dei "reati" artt. 235 e 312 c.p.                                                                                                                   | 309 |
| 2. Regime sanzionatorio delle ipotesi di reato in materia di immigrazione: la libertà personale dell'immigrato, ipotesi di arresto e superfluità dello stato di flagranza | 309 |
| 3. I reati collegati all'espulsione ed il giudizio direttissimo "atipico"                                                                                                 | 313 |
| 4. L'espulsione quale sanzione sostitutiva e misura alternativa alla detenzione                                                                                           | 322 |

### Sezione II DIRITTO ALL'INTERPRETE E TRADUZIONE DEGLI ATTI

333

## CAPITOLO QUINTO

### PROCESSO PENALE MILITARE

di *Giuseppe Renaldi*

- |                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il processo penale militare: tra formule definitorie e scopi dell'accertamento                                                                         | 339 |
| 2. La giurisdizione penale militare ed i diritti fondamentali: i principi della Costituzione                                                              | 340 |
| 3. <i>Segue</i> . Le norme delle convenzioni internazionali relative ai diritti della persona ed al processo penale                                       | 344 |
| 4. Fatti di cognizione e "criteri di relazione" tra procedura penale comune e militare: successione di legge, antinomie e soluzioni del "diritto vivente" | 347 |
| 5. Il processo penale militare: tra tradizione e spirito riformista                                                                                       | 352 |
| 6. Lineamenti di ordinamento giudiziario militare: tra opzioni costituzionali e disciplina vigente                                                        | 354 |
| 7. Gli organi giudiziari militari                                                                                                                         | 358 |
| 8. <i>Segue</i> . Il pubblico ministero militare                                                                                                          | 363 |
| 9. La giurisdizione penale militare: profili oggettivi e soggettivi                                                                                       | 364 |

- |                                          |  |
|------------------------------------------|--|
| 10. <i>Segue</i> . Giurisdizione ed alle |  |
| 11. I profili di                         |  |
| per una "i                               |  |
| 12. <i>Segue</i> . La                    |  |
| 13. <i>Segue</i> . Le                    |  |
| 14. <i>Segue</i> . La                    |  |
| 15. <i>Segue</i> . Le                    |  |
| 16. <i>Segue</i> . La                    |  |
| 17. <i>Segue</i> . La                    |  |
| 18. <i>Segue</i> . Le                    |  |
| 19. <i>Segue</i> . Il                    |  |
| 20. La giuris                            |  |
| 21. Verso il                             |  |

## CAPITOLO SE

### PROCEDI

di *Silvia Azz*

- |              |  |
|--------------|--|
| 1. La giuris |  |
| 2. I riferi  |  |
| criminali    |  |
| 3. I princ   |  |
| 4. I sogge   |  |
| nalità       |  |
| 4.1. L       |  |
| 4.2. L       |  |
| 5. La lib    |  |
| 5.1. L       |  |
| 5.2. b       |  |
| 5.3. c       |  |
| 5.4. I       |  |
| 5.5. I       |  |
| 5.6.         |  |
| 5.7.         |  |
| 6. Epil      |  |
| difet        |  |
| 6.1.         |  |

	PAGE
10. <i>Segue</i> . Giurisdizione penale militare, appartenenti a Forze armate straniere ed alle Forze armate NATO	370
11. I profili di specialità del processo penale militare in tempo di pace: criteri per una "indagine minima"	373
12. <i>Segue</i> . La richiesta di procedimento del Comandante di corpo	375
13. <i>Segue</i> . Le regole sulla competenza per territorio	383
14. <i>Segue</i> . La polizia giudiziaria militare	389
15. <i>Segue</i> . Le c.d. disposizioni autonome dei codici militari	392
16. <i>Segue</i> . La concessione tra procedimenti	392
17. <i>Segue</i> . La parte civile nel processo penale	396
18. <i>Segue</i> . Le misure cautelari coercitive	398
19. <i>Segue</i> . Il procedimento per decreto	401
20. La giurisdizione penale militare in tempo di guerra: "regole minime"	404
21. Verso il giusto processo penale militare	409

## CAPITOLO SESTO

## PROCEDIMENTO PENALE A CARICO DI IMPUTATI MINORENNI

di Silvia Astarita

1. La giustizia minorile fra esigenze di differenziazione e giusto processo	411
2. I riferimenti normativi, tra interventi della Corte costituzionale e fonti sovranazionali	413
3. I principi generali della giurisdizione minorile	418
4. I soggetti processuali. Il minore: l'accettazione dell'età e della sua personalità	422
4.1. L'assistenza al minore	425
4.2. La specializzazione degli organi della giustizia minorile	427
5. La libertà personale: peculiarità del sistema cautelare minorile	431
5.1. Le misure precautelari: a) l'arresto in flagranza	434
5.2. b) il fermo di indiziato di delitto	437
5.3. c) l'accompagnamento a seguito di flagranza	438
5.4. L'esecuzione delle misure precautelari: modalità di attuazione e altri controlli	439
5.5. Le misure cautelari: tassatività e criteri di scelta	442
5.6. Le misure obbligatorie: prescrizioni, permanenza e collocamento in comunità	445
5.7. La custodia cautelare	448
6. Epiloghi decisori differenziati: la sentenza di non luogo a procedere per difetto di imputabilità	453
6.1. La sentenza di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto	457

6.2. La sospensione del processo e messa alla prova	462
7. La limitata applicazione di riti alternativi al dibattimento	468
8. L'udienza preliminare	473
9. Il dibattimento	480
10. Il regime delle impugnazioni nel rito minorile: peculiarità ed aspetti procedurali	484
10.1. Il giudizio d'appello	488
11. Le misure di sicurezza	491
11.1. L'applicazione provvisoria	495
11.2. Il provvedimento	496
11.3. Esecuzione e altri controlli	499

## CAPITOLO SETTIMO

## PROCEDIMENTO PER I REATI MINISTERIALI

di Pierpaolo Dell'Asio

1. Precipue natura del Collegio "ministeriale"	503
1.1. La peculiarità della natura giurisdizionale del Collegio	503
1.2. La possibile inconfigurabilità quale organo giurisdizionale	514
1.3. La necessità di una qualificazione dell'organo alla stregua della sua peculiare sfera di operatività	519
2. Le indagini del Collegio per i reati ministeriali	523
2.1. Il ruolo del Procuratore della Repubblica nel procedimento	523
2.2. L'indagine del Collegio ministeriale. Presupposti e limiti	525
2.3. Il tribunale dei ministri quale organo di rilevanza costituzionale	529
2.4. L'indebito richiamo ai poteri spettanti al Pubblico ministero	533
2.5. Presupposti e limiti per l'esercizio dell'attività di indagine del Collegio prima dell'eventuale richiesta di autorizzazione a procedere	536
3. L'autorizzazione a procedere ministeriale	540
3.1. Peculiarità dell'autorizzazione a procedere ministeriale	540
3.2. L'autorizzazione parlamentare per i reati "ministeriali" quale ipotesi di intervento autonoma	543
3.3. Autorizzazione ministeriale e discrezionalità della valutazione parlamentare	544
3.4. La questione della discrezionalità tecnica e la specificità degli interessi protetti nell'autorizzazione ministeriale	548
3.5. Scrinianti ministeriali e procedimento parlamentare	558
4. Il procedimento successivo all'autorizzazione	562
4.1. Procedimento ministeriale e azione penale	562

4.2. N
4.3. P
4.4. S

## CAPITOLO OTTAVO

## IMMUNITÀ

## PENALI

di Maria Floriana

1. Prem
2. Le im
3. Le leg
4. Diviet
carich
5. La se
6. Novit
lo Sta
7. La se
8. Prop
caric
9. La l
paria

## CAPITOLO

## L'UTILITÀ

## NELL'E

di Sandra

1. Sc
2. Pri
3. M
4. Le
ap

	742
4.2. Natura dell'attività successiva all'autorizzazione e soggetti legittimati	571
4.3. Procedimento ministeriale e udienza preliminare	573
4.4. Successivo sviluppo del procedimento ministeriale	582

## CAPITOLO OTTAVO

**IMMUNITÀ, PREROGATIVE E SOSPENSIONI DEI PROCESSI PENALI IN FAVORE DELLE PIÙ ALTE CARICHE ISTITUZIONALI**
*di Maria Flora Febbraro*

1. Premessa	587
2. Le immunità. Caratteri generali	588
3. Le leggi di attuazione dell'art. 68 Cost.	593
4. Divieti e sospensioni in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato: l'art. 1 della l. n. 140/2003	602
5. La sentenza della Corte cost. n. 24/2004	605
6. Novità in materia di sospensione dei processi penali per le alte cariche dello Stato: la l. n. 124/2008	616
7. La sentenza della Corte cost. n. 262/2009	623
8. Proposte alternative e prospettive di riforma in tema di processi penali a carico delle alte cariche dello Stato	631
9. La l. 7 aprile 2010, n. 51 ("Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza")	642

## SEZIONE QUARTA

**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

## CAPITOLO PRIMO

**L'UTILITÀ DELLA CATEGORIA DI PROCEDIMENTI SPECIALI NELL'ESEGESI NORMATIVA E NELLA PRATICA OPERATIVA**
*di Sandro Furfaro*

1. Scopo del processo, diversità di modelli processuali e qualità di giudizio	649
2. Principi fondamentali, regole del processo e relative gerarchie	658
3. Modello del processo e fenomeni devianti	670
4. Legittimazione della deviazione e deviazioni sostenibili: una prospettiva di approccio	680

- |                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 5. Deviazioni sostenibili e sistema consolato                  | 692 |
| 6. Le deviazioni insostenibili nel codice: aspetti particolari | 698 |
| 7. Oltre il codice: leggi particolari e deviazioni sostenibili | 704 |

## CAPITOLO SECONDO I PROCEDIMENTI SPECIALI TRA SPINTE ALL'OMOLOGAZIONE ED ESIGENZE DI DIFFERENZIAZIONE

di Filippo Raffaele Donacci

- |                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il tema tra efficienza e garanzia                                                                                             | 711 |
| 2. Dalla tendenziale unità alla pluralità di modelli                                                                             | 711 |
| 3. Esigenze di accelerazione processuale tra specialità, ordinarietà e residualità: l'ordinario che si fa speciale               | 716 |
| 4. Pluralità delle forme di accertamento e principio di uguaglianza                                                              | 720 |
| 5. I moduli alternativi nella prospettiva del "giusto processo"                                                                  | 722 |
| 6. I riti che derogano alle regole gnoseologiche ed epistemologiche della Costituzione. Verso una processualizzazione della pena | 724 |
| 7. I limiti della compatibilità imposti dal contraddittorio                                                                      | 727 |
| 8. I procedimenti alternativi con rinuncia al contraddittorio ed esigenze di unitarietà delle regole di accertamento             | 731 |
| 8.1. Il giudizio abbreviato                                                                                                      | 735 |
| 8.2. Il rito monitorio                                                                                                           | 736 |
| 8.3. L'applicazione di pena su accordo delle parti                                                                               | 742 |
| 8.4. Il procedimento di oblazione                                                                                                | 747 |
| 9. Conclusioni                                                                                                                   | 749 |

## CAPITOLO TERZO

### LO STANDARD MINIMO DEL GIUSTO PROCESSO NEI PROCEDIMENTI SPECIALI

di Alfredo Gaito e Carlo Fiorio

- |                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. I limiti di tolleranza alle deroghe del metodo del giusto processo: fra efficienza e garanzia              | 755 |
| 2. Giudizi speciali e premialità: pena congrua ed effettiva?                                                  | 756 |
| 3. L'indebita commistione di procedimenti eterogenei e il rischio dell'elusione delle regole sulla competenza | 759 |
| 4. Il diritto alla pubblicità dell'udienza nel patteggiamento e nel giudizio abbreviato                       | 762 |

5. L'effettività del contraddittorio nel giudizio abbreviato	746
6. La motivazione della sentenza patteggiata: accertamento di responsabilità e tecniche redazionali	769
7. Il sistema delle impugnazioni	772
	776
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	781
<b>INDICE DELLA GIURISPRUDENZA</b>	823
<b>INDICE ANALITICO</b>	839

## PROCEDIMENTO PER I REATI MINISTERIALI

di Pierpaolo Dell'Anno

**SOMMARIO:** 1. Peculiare natura del Collegio "ministeriale". - 1.1. La peculiarità della natura giurisdizionale del Collegio. - 1.2. La possibile inconfigurabilità quale organo della sua peculiare sfera di operatività. - 1.3. La necessità di una qualificazione dell'organo alla stregua degli art. 239 e 240 c.p.p. - 2. Le indagini del Collegio per i reati ministeriali. - 2.1. Il ruolo del Procuratore della Repubblica nel procedimento. - 2.2. L'indagine del Collegio ministeriale. Presupposti e limiti. - 2.3. Il tribunale del ministro quale organo di rilevanza costituzionale. - 2.4. L'indetto richiamo ai poteri spettanti al Pubblico ministero. - 2.5. Presupposti e limiti per l'esercizio dell'attività di indagine del Collegio prima dell'eventuale richiesta di autorizzazione a procedere. - 3. L'autorizzazione a procedere ministeriale. - 3.1. Peculiarità dell'autorizzazione a procedere ministeriale. - 3.2. L'autorizzazione parlamentare per i reati "ministeriali" quale ipotesi di scriminante autonoma. - 3.3. Autorizzazione ministeriale e discrezionalità della valutazione parlamentare. - 3.4. La questione della discrezionalità tecnica e la specificità degli interessi protetti nell'autorizzazione ministeriale. - 3.5. Scriminanti ministeriali e procedimento parlamentare. - 4. Il procedimento successivo all'autorizzazione. - 4.1. Procedimento ministeriale e azione penale. - 4.2. Natura dell'attività successiva all'autorizzazione e soggetti legittimati. - 4.3. Procedimento ministeriale e udienza preliminare. - 4.4. Successivo sviluppo del procedimento ministeriale.

**Peculiare natura del Collegio "ministeriale".**

**La natura giurisdizionale del Collegio.**

Il Collegio "ministeriale" fonda anzitutto sull'io  
di cui all'art. 7 l. cost. n.

1/1989, del quale devono preliminarmente essere approfondite le effettive caratteristiche, trattandosi del soggetto cui, prima dell'eventuale fase parlamentare volta a deliberare sulla richiesta di autorizzazione a procedere, spetta, pressoché in esclusiva, la gestione del procedimento e soprattutto ai sensi dell'art. 9 della citata legge costituzionale, la decisione sulla necessità o meno di un intervento parlamentare.

Peraltro, la natura dell'organo di cui all'art. 7 della l. cost., sembra in realtà, nonostante difformi affermazioni giurisprudenziali e dottrinali non esauritivamente chiarite dall'art. 96 Cost., secondo cui il presidente del consiglio dei ministri ed i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

Ed invece, il riferimento contenuto nella norma alla giurisdizione ordinaria, seppure espresso, viene ad essere correlato sul piano temporale al presupposto costituito dall'intervenuta autorizzazione a procedere, con la conseguenza che, essendo l'intervento autorizzatorio parlamentare subordinato ai sensi dell'art. 8 l. cost. n. 1/1989, proprio ad una deliberazione del Collegio di cui all'art. 7 della medesima legge, è evidente come il riferimento contenuto nell'art. 96 Cost. appaia, già sul mero piano letterale, totalmente irrilevante nell'operazione interpretativa diretta a definire la natura giuridica di tale Collegio.

Un'irrelevanza spesso non ritenuta tale che ha contribuito ad alimentare le dispute di natura dottrinale che sono sorte in ordine alla natura di tale Collegio ed alla sua peculiare collocazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

Ad iniziare, il rinvio riferito ai modelli giudiziari offerti definitivamente dalla Carta costituzionale, si è anzitutto affermato, per la verità soprattutto in relazione all'immediata competenza attribuita al Collegio per i procedimenti giuridici pendenti alla data di entrata in vigore della l. cost. n. 1/1989, quest'ultimo, proprio in ragione di questa sua immediata compe-

1. Cass. I, 20 luglio 1994, n. 14, ric. De Lorenzo, in *Giur. It.*, 1994, I, 2387, con nota di G. De Lorenzo e G. De Lorenzo, *La Cassazione e la Cassazione*. L'ordinaria giurisdizione è stata attribuita ai reati ministeriali, dall'art. 96 della Costituzione, in seguito all'emanazione della legge n. 1 del 1989.

2. Cass. I, 20 luglio 1994, n. 14, ric. De Lorenzo, in *Giur. It.*, 1994, I, 2387, con nota di G. De Lorenzo e G. De Lorenzo, *La Cassazione e la Cassazione*. In *Giur. It.*, 1995, IV, cd. 370, p. 394, la Cassazione, in un'opinione, della cassazione, afferma: "infatti, l'art. 96 della Costituzione, modificato dalla legge cost. n. 1 del 1989, nel disciplinare i reati ministeriali, attribuisce la giurisdizione ordinaria".

3. Cass. I, 20 luglio 1994, n. 14, ric. De Lorenzo, in *Giur. It.*, 1994, I, 2387, con nota di G. De Lorenzo e G. De Lorenzo, *La Cassazione e la Cassazione*. In *Giur. It.*, 1995, IV, cd. 370, p. 394, la Cassazione, in un'opinione, della cassazione, afferma: "infatti, l'art. 96 della Costituzione, modificato dalla legge cost. n. 1 del 1989, nel disciplinare i reati ministeriali, attribuisce la giurisdizione ordinaria".

4. Cass. I, 20 luglio 1994, n. 14, ric. De Lorenzo, in *Giur. It.*, 1994, I, 2387, con nota di G. De Lorenzo e G. De Lorenzo, *La Cassazione e la Cassazione*. In *Giur. It.*, 1995, IV, cd. 370, p. 394, la Cassazione, in un'opinione, della cassazione, afferma: "infatti, l'art. 96 della Costituzione, modificato dalla legge cost. n. 1 del 1989, nel disciplinare i reati ministeriali, attribuisce la giurisdizione ordinaria".





Appare, peraltro, indubbio, a prescindere dal significato effettivamente attribuibile all'espressione "giudice straordinario" e considerando come "minimo comun denominatore" delle interpretazioni sul medesimo, l'istituzione dell'organo successivamente al materializzarsi delle controversie, come, in considerazione dell'essere "l'organo in questione competente per una categoria di reati astrattamente individuata e non trattandosi" esclusivamente, "di un giudice istituito *ad hoc* per fatti già verificatisi, ma competente anche per tutti quelli dello stesso tipo che dovessero verificarsi in futuro", certamente esclusa deve ritenersi la legittimità di una simile classificazione<sup>1</sup>.

Anche la questione relativa alla possibilità di inclusione del Collegio di cui all'art. 7 l. cost. n. 1/1989 nell'ambito dei giudici speciali<sup>2</sup>, apparirebbe, per come almeno già in parte evidenziato, risolubile sulla base della semplice lettura della normativa interessata, anzitutto di rango costituzionale.

Ed inverso, non può anzitutto non essere considerato come la Costitu-

<sup>1</sup> *Giurisprudenza costituzionale italiana*, I, Milano, 1981, p. 137 ss.; G. SPANGHER, *La rinvenzione del precedente*, I, *Principi teorici e profili di legittimità costituzionale*, Milano, 1984, pp. 224-274.

<sup>2</sup> *Edviva*, pendente, M. OLIVETTI, II, 2 Tribunale dei ministri all'esame del C.S.M.: Osservazioni in margine ad alcune "ipotesi di riforma", in *Giur. cost.*, 1993, p. 1522 che, ove si tenga che il disposto di cui all'art. 25 richieda non solo "la precostituzione legislativa dell'organo giudicante ma il senso ultimo, il naturalità di esso, intesa come sua individuazione in base ad un dato relativamente fisso delle competenze" (per tale ultima tesi l'autore si riferisce, in particolare, ad un altro per ultimo richiamata), il divieto contenuto in tale disposizione costituzionale verrebbe dunque ad assorbire quello di "istituire giudici straordinari o speciali" di cui al primo evidenziato. La giurisprudenza costituzionale, in particolare, ha ritenuto rispettato il principio del divieto di istituire giudici speciali qualora la legge, anche se in relazione ai procedimenti di cui al primo evidenziato, prevede la designazione del giudice competente, giacché tale modalità di individuazione rientra nella disciplina generale in riferimento a una "nuova, complessiva ripartizione delle competenze" (Corte cost., sentenza n. 207/1987, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1553) Assolutamente contrario al principio di cui al primo evidenziato, quale opererebbe un divieto generale di designazione del giudice competente in base al senso della ragione di controversia, anche se tale divieto fosse espressamente presidiata (così Corte cost., sentenza n. 88/1987).

<sup>3</sup> *Edviva*, pendente, M. OLIVETTI, II, 2 Tribunale dei ministri all'esame del C.S.M., cit., p. 1523.

<sup>4</sup> *Edviva*, pendente, M. OLIVETTI, II, 2 Tribunale dei ministri all'esame del C.S.M., cit., p. 1523.

<sup>5</sup> *Edviva*, pendente, M. OLIVETTI, II, 2 Tribunale dei ministri all'esame del C.S.M., cit., p. 1523.

<sup>6</sup> *Edviva*, pendente, M. OLIVETTI, II, 2 Tribunale dei ministri all'esame del C.S.M., cit., p. 1523.

sione, per il tramite dell'art. 102, secondo cui sono ordinari i "magistrati scelti dalle norme sull'ordinamento giudiziario", sembra aver regolato la questione relativa all'utilizzabilità del criterio soggettivo ovvero di quello oggettivo per la individuazione dei criteri caratterizzanti il giudice speciale rispetto a quello ordinario, riferendosi al primo e specificamente alla collocazione dell'organo all'interno dell'ordine giudiziario, secondo i dettami che lo regolamentano<sup>4</sup>.

In questa prospettiva, pertanto, vista la composizione del Collegio, ai sensi dell'art. 7 l. cost. n. 1/1989, con magistrati "in servizio nei tribunali del distretto che abbiano da almeno cinque anni la qualifica di magistrato di tribunale o abbiano qualifica superiore", nonché l'istituzione del Collegio medesimo "presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'Appello competente per territorio", appare difficile pervenire all'affermazione di una specialità dell'organo di cui si discute, ove si consideri come secondo quanto già esattamente osservato, sarebbe francamente assurdo "ipotizzare un giudice speciale composto da soli magistrati ordinari"<sup>5</sup>.

Sembrirebbe potersi, dunque, affermare una "ordinarietà" che, peraltro, apparirebbe anche confermata dall'interpretazione cui, per la distinzione costituzionale tra giudici ordinari e speciali, sembra aver aderito la Corte costituzionale, allorché ha inteso fondarla sul "collegamento" tra organi ordinari ed il Consiglio Superiore della Magistratura, ritenendo che le giurisdizioni speciali siano caratterizzate da organi, si svolgenti analoghe funzioni ma comunque diversi, se è vero che non può non dirsi inattuabile per i componenti del Collegio il collegamento con l'organo di autogoverno<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Per il criterio oggettivo, G. GHOVINDA, *Istruzioni di diritto processuale civile*, II, Napoli, 1954, p. 102, che definisce ordinario il giudice che "ha tutto di giurisdizione sua propria, per la generalità delle persone che vi sono soggette, si presenti come generale". Considerando speciali quei organi cui sono attribuite controversie "tra categorie determinate". Per il criterio soggettivo, già nel vigore della legislazione anteriore alla Carta Costituzionale P. CALDIANONI, *Istruzioni di diritto processuale civile*, II, Padova, 1944, p. 50. Nel senso che l'art. 102 Cost. abbia inutilmente "costituzionalizzato" il criterio ordinario, M. OLIVETTI, *Il giudice ordinario del rito, all'ovvio del C.S.M.*, cit., p. 1524.

<sup>5</sup> M. OLIVETTI, *Il giudice ordinario del rito, all'ovvio del C.S.M.*, cit., p. 1526.

<sup>6</sup> Come è stato ritenuto dal C.C. con sentenza n. 100 del 1985, p. 29 ss. In dottrina, G. GHOVINDA, *Il giudice ordinario del rito, all'ovvio del C.S.M.*, cit., p. 1524; M. OLIVETTI, *Il giudice ordinario del rito, all'ovvio del C.S.M.*, cit., p. 1524.

<sup>7</sup> Come è stato ritenuto dal C.C. con sentenza n. 100 del 1985, p. 29 ss. In dottrina, G. GHOVINDA, *Il giudice ordinario del rito, all'ovvio del C.S.M.*, cit., p. 1524; M. OLIVETTI, *Il giudice ordinario del rito, all'ovvio del C.S.M.*, cit., p. 1524.

dice per l'udienza preliminare, secondo cui, la disposizione art. 11, comma 2, l. cost. n. 1/1989, nella parte in cui prevede per gli ulteriori gradi del procedimento e per le impugnazioni, l'applicazione delle norme del codice di procedura penale, starebbe proprio a confermare l'impossibilità tecnico-procedimentale di "ritagliare" spazio utile a confermare l'impossibilità tecnico-procedimentale, che residuerebbe, in sostanza, significativamente, come l'unico organo giurisdizionale del procedimento regolato dalle norme del codice del 1988, non espressamente richiamato dalla legge costituzionale<sup>10</sup>.

Orbene, giova al riguardo, infatti, osservare che, a prescindere da ogni altra considerazione, e dall'evidente "forzatura" insita nella richiamata interpretazione interpretativa, proprio nella più volte evidenziata ottica di una previsione da ultimo richiamata non possa ritenersi avere altra funzione di quella di esprimere, rispetto alla necessità, per il resto, in costanza delle specifiche previsioni costituzionali, di una rigorosa applicazione delle regole codicistiche<sup>11</sup>, il rifiuto di qualsivoglia altra "eccezione", oltre a quelle interpretazioni giurisprudenziali e comunque al più esclusivamente intese alla fase di indagine.

<sup>10</sup> La disposizione in questione, che è stata interpretata in modo da non essere applicabile al procedimento per il rito ministeriale, è l'art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989, che prevede per gli ulteriori gradi del procedimento e per le impugnazioni, l'applicazione delle norme del codice di procedura penale.

<sup>11</sup> La disposizione in questione, che è stata interpretata in modo da non essere applicabile al procedimento per il rito ministeriale, è l'art. 11, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989, che prevede per gli ulteriori gradi del procedimento e per le impugnazioni, l'applicazione delle norme del codice di procedura penale.

<sup>12</sup> Si dice ancora una volta, riferendosi alle sentenze citate in tema di incompatibilità tra rito ministeriale e rito ordinario, che la previsione era esatta. In realtà, è diretta a escludere ogni deviazione rispetto al rito ordinario, per il suo carattere di rito di indagine, e non di giudizio, e per il fatto che, al fine di evitare, in caso di incompatibilità, l'impedimento di un giudice a un altro giudice, si è preferito, in caso di incompatibilità, l'impedimento di un giudice a un altro giudice.

