

LA JUSTICIA POLITICA EN ITALIA (*)

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. LA PRÁCTICA ITALIANA EN MATERIA DE DELITOS MINISTERIALES DURANTE EL ESTATUTO ALBERTINO.-III. «LA MESSA IN STATO D'ACCUSA» DE LOS DELITOS MINISTERIALES EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA DE 1948. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989.-A. *Consideraciones previas*.-B. *Fundamentación de las atribuciones de la justicia constitucional sobre los delitos ministeriales en la Constitución de 1948*.-C. «*La messa in stato d'accusa*» en sede parlamentaria: *Teoría y praxis*.-1. Cuestiones previas.-2. Características del procedimiento previo a la Ley n. 170 de 1978.-3. Características del procedimiento acusatorio posterior a la Ley n. 170 de 1978.-4. Influencias del régimen jurídico de la acusación de los ministros ex-artículo 96 de la Constitución en la práctica parlamentaria (1948-1988).-IV. OBJETO Y FUNDAMENTO DE LA LEY CONSTITUCIONAL N. 1 DE ENERO DE 1989.-V. LOS NUEVOS PÉRFILES DEL PROCEDIMIENTO DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PENAL GUBERNAMENTAL TRAS LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989.-A. *Inicio del procedimiento*

(*) El presente trabajo tiene su origen en la estancia de investigación que la autora desarrolló en el Departamento de Teoría del Estado de la Università degli Studi di Roma «La Sapienza» desde junio de 1995 a febrero de 1996. Resulta obligado agradecer a la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia de la Generalitat Valenciana y a la Fundación Bancaixa sendas ayudas económicas que posibilitaron la financiación de dicha estancia y al profesor Fulco Lanchester su excelente acogida en la mencionada Universidad. A la entrañable y extraordinaria dimensión humana y científica del profesor Mario Galizia se debe cuánto de provecho científico comportó esta estancia de investigación en «La Sapienza».

(**) Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Jaume I de Castellón.

acusatorio.—B. Características del procedimiento acusatorio en su fase parlamentaria.—1. El procedimiento parlamentario «*stricto sensu*».—2. Aspectos políticos del procedimiento y sujeción de la decisión política a parámetros jurídicos.—VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

En la corta historia del régimen democrático instaurado por la Constitución española de 1978 apenas casos significativos han animado al estudio de las previsiones constitucionales acerca de la exigencia de la responsabilidad penal al Gobierno. Como es sabido, el artículo 102 de nuestra Carga Magna establece que la responsabilidad criminal del presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que, si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo y, por último, que la prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los presupuestos mencionados en dicho precepto.

El estallido, muy particularmente, del denominado *Caso GAL* (Grupo Antiterrorista de Liberación) ha colocado en el punto de mira, especialmente, político, pero de forma muy significativa, jurídico, la dimensión constitucional del estatuto penal de los miembros del Gobierno. Desafortunadamente, la literatura científica en torno a esta materia es realmente escasa (1).

(1) No obstante, merecen destacarse la aparición reciente de las obras de L. M. DÍEZ PICAZO (*La criminalidad de los gobernantes*, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1996) y *La responsabilidad penal de los miembros del Gobierno*, Minor 2, CEC, Madrid, 1996) y de A. OBREGÓN GARCÍA (*La responsabilidad criminal de los miembros del Gobierno: análisis del artículo 102 de la Constitución española*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1996).

La ausencia de trabajos doctrinales que analicen la problemática mencionada y las intrínsecas dificultades que en esta materia el estudio jurídico ofrece en el ámbito español aconsejan altamente una incursión comparatística en los regímenes constitucionales de nuestro entorno, y, muy especialmente, en aquellos regímenes de larga tradición en la recepción de modelos de justicia política en el ámbito de los denominados delitos ministeriales.

Siendo conscientes de lo pernicioso que resultaría trasladar sin más las consecuencias propias de los debates generados en torno a instituciones jurídicas de otros ordenamientos constitucionales, nuestro objeto de estudio no puede ser otro que el análisis detallado del régimen jurídico –regulador y activador del mecanismo que impulsa la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno por la comisión de la categoría concreta de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones– inserto en un determinado régimen constitucional e instalado en una determinada realidad socio-jurídico-política.

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, consideramos que la evolución histórica y el régimen vigente de la justicia política en Italia –que en materia de delitos ministeriales ha culminado con la reforma constitucional en 1989– ofrece elementos de extraordinario interés para aproximarnos al tema.

La Constitución italiana de 1948, al igual que otras Constituciones del ámbito europeo continental, ha diferenciado una categoría de delitos, aquellos cometidos en el ejercicio de sus funciones, que *ratio materiae* sólo pueden ser cometidos por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros. La dimensión política de estos delitos, la posición del órgano constitucional en que se insertan estos sujetos, la naturaleza del propio órgano y el poder con el que están investidos el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros ha conllevado a que el constituyente italiano perfilara un procedimiento especial para exigir las oportunas responsabilidades penales derivadas de la presunta comisión de estos ilícitos penales.

Las peculiaridades del procedimiento para exigir la responsabilidad penal han consistido, en primer lugar, en residenciar en el Parlamento, en reunión conjunta de ambas Cámaras, la facultad exclusiva de acusar a los miembros del Gobierno por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (art. 96 de la Constitución italiana). En segundo lugar, y ante la convicción de que no resultaban idóneos los órganos de la jurisdicción ordinaria para enjuiciar dichos delitos –especialmente aquellos de contenido típicamente políticos–

cometidos por el Presidente del Consejo de Ministros y por los ministros en el ejercicio de sus funciones, se sustrajo a los órganos integrantes de la jurisdicción ordinaria la facultad de juzgarlos, residiendo esta facultad en un órgano de naturaleza jurídico-política, la Corte Constitucional (art. 134) –previéndose, por lo demás, para estos supuestos una composición de la misma integrando a jueces agregados (art. 135)–, lo que hacía subsistir en el ordenamiento italiano lo que se ha venido denominando como justicia política (2).

Sin embargo, la puesta en escena de las previsiones legales que venían desarrollando el instituto de la acusación parlamentaria, así como su posterior sometimiento a la jurisdicción penal constitucional, trajo como consecuencia, entre otras, que en la práctica parlamentaria durante el período 1948-1989, y a pesar de las numerosas denuncias de posibles comisiones de ilícitos penales, sólo en una ocasión a raíz del *Caso Lockheed*, el Parlamento decidiera acusar a los exministros Guy y Tanassi y que la Corte Constitucional juzgara.

El efecto sobredimensionador generado por las disposiciones normativas reguladoras del procedimiento de acusación de los ministros en relación con la propia razón de ser del modelo de justicia política instituida para los delitos ministeriales por la Constitución de 1948 (3), amén de numerosas disfunciones, abocó a la reforma constitucional –por Ley constitucional número 1, de 16 de enero de 1989– de los artículos 96, 134 –tercer párrafo– y 135 –último apartado–, cuyo elemento más característico consiste en la devolución a un órgano integrante de la jurisdicción ordinaria la facultad de juzgar a este tipo de delitos, eso sí, siempre y cuando la Cámara pertinente autorice el procesamiento. Sin embargo, la denegación de esta autorización se hará depender de dos parámetros previstos normativamente que, no obstante, dejan un margen bastante amplio de discrecionalidad política.

(2) La justicia política, que tanto históricamente como en la actualidad ha conocido diferentes formas de realización, como nos recuerda Zagrebelsky, se diferencia de la justicia común en orden a los ilícitos y a los sujetos a quienes afecta, a la naturaleza de los órganos llamados a ejercerla, a las motivaciones que la promueven, al proceso que sigue, al tipo de reglas en base a las cuales se juzga y al fin constitucional que se persigue (ZAGREBELSKY, G.: «Procedimento e giudizi d'accusa», *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Giuffrè, 1986, pág. 899).

(3) Conviene adelantar que, compartiendo la opinión de Cerri, en materia de delitos ministeriales la justicia política en la Constitución de 1948 ya no se concibe como un arma de la colectividad frente al poder constituido sino como garantía de poder político frente al poder judicial (vid. CERRI, A.: *Corso di Giustizia Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, pág. 174).

En definitiva, con este trabajo perseguimos, en última instancia, dar un paso más en la comprensión de aquellas razones de orden jurídico-político, incluso sociales, que en la propia evolución del régimen constitucional italiano han abocado a una mutación de la razón de ser de la justicia política y culminado con la supresión de la justicia constitucional en materia de delitos ministeriales.

II. LA PRÁCTICA ITALIANA EN MATERIA DE DELITOS MINISTERIALES DURANTE EL ESTATUTO ALBERTINO

El Estatuto Albertino (4) estableció una monarquía constitucional pura, y no un sistema parlamentario (5), a la hora de configurar una forma de gobierno. En consecuencia, la construcción dogmática del mecanismo institutivo de la acusación parlamentaria contra el ejecutivo monárquico (6) —y, por ende, su justificación— difícilmente podrían ser trasladados sin más al procedimiento de acusación contra los ministros en un sistema parlamentario de gobierno como el que configura la Constitución italiana de 1948 (7).

A pesar de ello, como bien afirma CARLASSARE (8), si bien el ordenamiento albertino no nos sirve a los efectos de esclarecer las razones del procedimiento de acusación en el actual contexto constitucional italiano, no puede por ello concluirse que la experiencia estatutaria carezca de todo interés (9). Muy al contrario, la realidad que

(4) Texto constitucional piemontés otorgado por Carlos Alberto de Savoia en 1848, redactado sin la participación popular, que se erigió en «Ley fundamental, perpetua e irrevocable de la monarquía».

(5) Vid. CRISAFULI, V.: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, I, Cedam, Pádova, 1970, pág. 113.

(6) Su origen, como de todos es conocido, se encuentra en el *impeachment* británico en virtud del cual los altos funcionarios de la Corona y, muy especialmente, los ministros —en ausencia de un mecanismo institucional de responsabilidad política—, sí eran considerados culpables de *high treason* o de *indictable offences*, se sometían a un procedimiento enjuiciatorio en que acusación y juicio eran ejercidos por ambas Cámaras del Parlamento: la Cámara de los Comunes acusaba y la Cámara de los Lores, constituida en Alta Corte de Justicia, juzgaba.

(7) En el mismo sentido, CARLASSARE, L.: «Reato Ministeriale e funzione del Parlamento nel Procedimento d'accusa», *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 10, extraordinaria, 1979, pág. 252.

(8) CARLASSARE, L.: «Reato Ministeriale e funzione del Parlamento nel Procedimento d'accusa...», págs. 252 y 253.

(9) En este sentido, debe subrayarse que ya en 1907, en relación a los delitos ministeriales y a propósito de la Sentencia de la Corte de Casación en la causa Nasi y

acompañó a los denominados *delitos ministeriales* y a los procedimientos de acusación durante la vigencia del Estatuto Albertino, así como las innovaciones que, derivadas de la práctica, introdujeron los órganos parlamentarios y judiciales, sin olvidar las relevantes aportaciones doctrinales, permitió elaborar durante este período diversas teorías (10) tendentes a delimitar la categoría de delitos ministeriales. Delimitación que se encuentra presente en la gran mayoría de los trabajos científicos que sobre el tema de los delitos ministeriales se ha escrito desde la aprobación de la Constitución italiana de 1948 hasta la reforma constitucional operada en 1989.

El Estatuto Albertino dedicaba tres preceptos al procedimiento de acusación de los ministros del Rey (11), en relación a lo que, anticipadamente, denominaremos delitos ministeriales, y tres fueron los ministros que durante la vigencia del Estatuto fueron puestos en *estato d'accussa* por la Cámara de los Diputados (12). El artículo 47

Lombardo, Siotto Pintor recordaba que el Estatuto fue redactado «in vista d'un regime costituzionale in senso stretto, per comprendere senz'altro che, soprattutto in materia di responsabilità ministeriale, nessuna portata può attribuirsi alle eventuali intenzioni dello statuyente, quando e in quanto si hanno da illustrare i positivi atteggiamenti dell'istituto, in regime *parlamentare* vero e proprio, abbenchè incompiutamente involuto» (SIOTTO PINTOR, M.: «Della responsabilità dei Ministri e dell'autorità competente a pronunciarsi in ordine ad essa», *Il Foro Italiano*, parte II-31 -Giurisprudenza Penale-, 1907, pág. 369).

(10) Para una sinóptica sistematización de las mismas consúltese, por todos, a SCARLATO, G.: *I Reati Ministeriali*, Cedam, Pádova, 1982.

(11) El Estatuto Albertino se encuentra fuertemente influido, en esta materia, por las Cartas francesas de 1814 y de 1830. Para un análisis comparativo, véase SCARLATO, G.: *op. cit.*, págs. 31 a 40.

(12) El primero, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro del Interior de la época (G. Giolitti, 1894), cuya responsabilidad surge con ocasión del escándalo de la Banca de Roma, viene inculpado durante la instrucción del proceso contra el director de la Banca de Roma y de otros funcionarios por sustracción y supresión de algunos documentos. Sobre este asunto, véase la Sentencia de la Corte de Casación de 24 de abril de 1895 en la *Rivista Penale*, vol. XLI, 1895, pág. 455 y sigs. y el interesante comentario sobre la misma de ARANGIO RUIZ en «Il reato dei Ministri e la Corte di Cassazione»; *Rivista Penale*, vol. XLII, 1985, pág. 447 y sigs. El segundo caso fue el del Ministro Crispi (1897), inculpado por haber recibido del director (Luigi Favilla) de una sede del Banco de Nápoles varias sumas de dinero y, por ello, se vio inmerso en una acusación de complicidad e imputado de *peculato* en la instrucción contra Luigi Favilla. Véase al respecto, ESCOBEDO: «Ministri ed exministri di fronte alla lege penale», *Giustizia Penale*, vol. III, 1987, pág. 1472 y sigs. Finalmente, el único supuesto en la historia del Reino de Italia en el que un ex-ministro acusado por el Parlamento y condenado por la Alta Corte de Justicia se produjo con Nunzio Nasi (1903). Vid. ARANGIO RUIZ: «Accussa e arresto dell'exministro Nasi», *Rivista Penale*, vol. LXV, 1907, pág. 298 y sigs.

del Estatuto otorgaba a la Cámara de los Diputados el derecho a acusar a los ministros del Rey y de someterlos a la Alta Corte de Justicia –en íntima conexión con el artículo 67 de la Carta que regulaba la responsabilidad de los ministros–. Por su parte, el artículo 36 proclamaba que el Senado se constituía en Alta Corte de justicia, con decreto del Rey, para juzgar los crímenes de alta traición, y de atentado a la seguridad del Estado, y *para juzgar a los ministros acusados por la Cámara de los Diputados*. En consecuencia, a la Cámara de los Diputados correspondía acusar a los ministros y al Senado, constituido en Alta Corte de Justicia, juzgarlos de tal forma que, como señalara STOPPATO en 1895, «puede parecer que la facultad concedida a la Cámara de los Diputados de acusar a los ministros, y el derecho de éstos a ser juzgados por una jurisdicción del todo excepcional, constituya una odiosa excepción, un vestigio de privilegios poco menos que abominables» (13), sin embargo, como sigue afirmando el autor, «el criterio para confiar a una asamblea política, que representa a la nación, el ejercicio de la acción penal relativa a los delitos ministeriales, y a una gran magistratura política la función de juzgar sobre la acción misma reuniendo así en un concepto político único la acción y la sentencia, mientras que los tribunales ordinarios con los criterios habituales y comunes propios de los jueces no podrían convenientemente sentenciar, es criterio de alta razón política» (14).

La justificación para sustraer a la magistratura ordinaria el enjuiciamiento de un delito ministerial parece clara para STOPPATO: un delito ministerial requiere de una evaluación de orden político que excede de la ordinaria competencia judicial. El nudo gordiano de esta justificación se halla irremediablemente unido a la delimitación conceptual de la categoría de delitos ministeriales ya que, al responder al interrogante planteado en torno a qué es un delito ministerial, la doctrina se limita a justificar, en mayor o menor medida, la sustracción a la magistratura ordinaria el juicio de los ministros en la comisión de este tipo de delitos. Pero éstos no se encuentran, en modo

(13) STOPPATO, A.: «I reati ministeriali e l'art. 47 dello Statuto», *La Giustizia Penale*, Volume primo, 1895, pág. 220. El acto de un ministro, según este autor, puede ser, en efecto, políticamente inconveniente o inoportuno y dar lugar así a la responsabilidad política; pero puede ser delictivo –ya sea por abuso de poder que el cargo le proporciona ya sea porque para cometerlo se valga de la facultad o de los medios inherentes a la función por la cual es investido– y, en tal caso, da lugar a responsabilidad penal.

(14) *Ibidem*.

alguno, definidos ni en el Estatuto ni en las leyes. Resulta altamente significativo que STOPPATO se limite a adherirse a la definición que de delito ministerial ofrece COSÌ PALMA, autor para quien es delito ministerial aquél que el ministro consume «valiéndose del cargo y de la autoridad que éste confiere a los límites de la ley o fuera de ella... porque el hecho debe decirse realizado en el ejercicio de las funciones todas las veces que constituya un abuso cualquiera del poder que las mismas le confieren, y sea realizado en cualidad y en virtud de su mandato» (15).

Las posiciones doctrinales de la época estatutaria se hallan enfrentadas según se entienda que los delitos ministeriales son aquellos previstos por el Código Penal o, por el contrario, «vadano individuati in fattispecie correspondenti a comportamenti non ipotizzati —e non ipotizzabili— dalla legislazione» (16). Una exposición sinóptica del cuadro de las teorías de la época (17) exige, en primer lugar, hacer referencia a una primera teoría en virtud de la cual se someterían a la esfera de la jurisdicción parlamentaria todos los delitos cometidos por los ministros siempre que estuviesen previstos por la legislación penal ordinaria e independientemente de que hubieran sido cometidos en el ejercicio de las funciones ministeriales. Una segunda teoría sostendría que el objeto de la acusación de la Cámara de los Diputados debería ser exclusivamente los delitos previstos por las normas penales ordinarias y referirse al ejercicio de las funciones ministeriales (18). Estas dos teorías constituían el núcleo de la denominada *doctrina del derecho penal común* (19), según la cual a los delitos

(15) COSÌ PALMA: *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, P. II, Sez. II, cap. IV, § 6 (cita tomada de STOPPATO: «I reati ministeriali e l'art. 47 dello Statuto...», pág. 287). Por su parte, Arangio Ruiz, señalaba que el delito ministerial debía ser de naturaleza política, no solamente delitos objetivamente políticos sino delitos cometidos con *intenti politici*, de forma que todo aquello que fuera cometido con *intenti* privados se excluía de la responsabilidad ministerial (ARANGIO RUIZ: «Il reato dei Ministri e la Corte di Cassazione...», pág. 122).

(16) Vid. CARLASSARE, L.: «Reato Ministeriale e funzione del Parlamento nel Procedimento d'accusa...», pág. 254.

(17) Utilizaremos, fundamentalmente, la clasificación de SCARLATO (*op. cit.*, págs. 41-42) quien, a su vez, se inspira parcialmente en la realizada por TEIXEIRA DE MATTOS: *Accusa parlamentare e responsabilità ministeriale*, Milano, 1909, págs. 739-740.

(18) BONASI: *Della responsabilità penale e civile dei ministri e degli altri pubblici uficiati*, Bologna, 1874, pág. 31 y sigs.

(19) Como afirma Virga, esta tesis era la predominante en la doctrina italiana anterior a la Constitución de 1947 (VIRGA, P.: «I Reati Ministeriali», *JUS*, marzo 1954, pág. 88).

ministeriales en jurisdicción especial les resultarían de aplicación todos los principios de la jurisdicción penal, cuyo fundamento radica en la necesidad de tutelar el principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, y, en consecuencia, los ministros podrían ser acusados por el Parlamento por el solo hecho de haber cometido un acto correspondiente a un tipo criminal penalmente previsto y sancionado.

Por otra parte, entre la denominada *doctrina constitucionalista* (20) se propugnaría: a) el sometimiento a la jurisdicción parlamentaria de las infracciones del Estatuto y de las leyes no previstas por la normativa penal ordinaria, esto es, no sólo los actos y las omisiones sino, también, las que, originadas por la impericia de los ministros, fueran susceptibles de dañar los intereses, la seguridad y la dignidad de la nación (21); b) el sometimiento a la competencia de la jurisdicción parlamentaria, además de las infracciones previstas en el Estatuto y en las leyes mencionadas en la teoría precedente y de las derivadas de actos y omisiones lesivos para los intereses, la seguridad y la dignidad de la nación, también, de los delitos que, previstos en el Código Penal, estuvieran conectados con el ejercicio de las funciones ministeriales (22); c) una acusación parlamentaria exclusiva por las infracciones del Estatuto y de las leyes mencionadas y por los actos y las omisiones lesivas para los intereses, seguridad y dignidad de la nación y una acusación parlamentaria facultativa por las violaciones de las normas penales ordinarias que, normalmente, pertenecerían a la jurisdicción ordinaria (23); d) la aplicabilidad del procedimiento parlamentario para los delitos caracterizados por el fin político del

(20) La doctrina constitucionalista, integrada por varias posiciones, en palabras de Scarlato, se preocupa «di salvaguardare l'integrità dello Statuto di fronte ad eventuali atti di spregiudicata invadenza da parte dell'Esecutivo, sia pure in assenza di una specifica previsione legislativa penalmente sanzionata» (*op. cit.*, pág. 42).

(21) MONTALCINI: «L'istituzine regia e la responsabilità ministeriale», *Biblioteca di Scienze Politiche*, vol. IV, Torino, 1890 y ORLANDO: *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1928, pág. 246 y sigs.

(22) NOCITO: *Il Senato costituito in Alta Corte di Giustizia*, Bologna, 1872, pág. 23 y sigs. y «Alta Corte di Giustizia», *Digesto Italiano*, II, 1893, pág. 719.

(23) GIORDI: «I pubblici ufficiali e la gerarquia amministrativa», *primo trattato completo di diritto amministrativo italiano* (dir. Orlando), I, Milano, 1897, pág. 402 y TEIXEIRA DE MATTOS: *Accusa parlamentare...*, pág. 762.

agente causal (24). Conviene hacer notar (25) que el elemento común latente en todas estas teorías viene definido por la característica de la ministerialidad, es decir, la comisión del delito en el ejercicio de las funciones de ministro.

Al margen de las previsiones constitucionales y de las diversas teorías doctrinales formuladas, la puesta en práctica durante este período de este instituto en los *Casos Giolitti, Crispi* y *Nasi* nos permite extraer algunas interesantes conclusiones a partir de la actuación de la Corte de Casación. Esta, en el caso *Giolitti* (Sentencia de 24 de abril de 1895), afirmó la competencia *exclusiva* de la Cámara para acusar y la del Senado para juzgar y, de forma indirecta, perfiló algunos de los caracteres de los delitos ministeriales al reafirmar la competencia del Senado para juzgar «todos los delitos por los cuales los ministros deben responder como ministros... y que no podrían cometerse por quien no es ministro... que tenga su origen en un motivo político o sean cometidos *come mezzi a fine politico*» (26). Sin embargo, en el caso *Crispi* (Sentencia de 8 de noviembre de 1897), la Corte estimó que la autoridad judicial no era competente para decidir sobre delitos cometidos por un ministro o ex-ministro mientras estuviera en el poder —el delito por el que se inculpaba a *Crispi* no había sido cometido en el ejercicio de sus funciones sino *durante* el período de tiempo en el que ejerció como ministro—, debiendo negarse así misma esta competencia, y tampoco podía la autoridad judicial proceder a la instrucción de los mismos. En la causa contra *Nasi*, las acusaciones contra él formuladas determinaron que la Cámara desarrollara su investigación y, una vez llevada a cabo, propuso el envío de los documentos a la autoridad judicial, que, a su vez, solicitaba autorización para proceder, atendiendo a que los motivos del ex-ministro eran de carácter personal y no políticos. La Corte de Casación (Sentencia de 10 de junio de 1907) declaró la incompetencia de la autoridad judicial «para juzgar e instruir sobre aquellos delitos que el ministro comete dañando al Estado en el ejercicio de sus funciones de ministro» (27).

(24) ARANGIO RUIZ: «Il reati dei Ministri e la Corte di Cassazione...», pág. 117 y sigs. y GIANTURCO, E.: «Contributo alla doctrina dei reati ministeriali», *Arch. Giur.*, V, 1900, pág. 40 y sigs.

(25) En el mismo sentido, véase CARLASSARE, L.: «Reato Ministeriale e funzione del Parlamento nel Procedimento d'accusa...», pág. 257.

(26) *Rivista Penale*, vol. XLI, 1895, pág. 468.

(27) *Rivista Penale*, vol. LXV, 1907, pág. 209.

III. LA *MESSA IN STATO D'ACCUSA* DE LOS DELITOS MINISTERIALES EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA DE 1948. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO HASTA LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989

A) *Consideraciones previas*

La Constitución italiana (en adelante, CI), incorporándose a la línea iniciada por los textos constitucionales posteriores a la Primera Guerra Mundial, estableció de forma expresa la competencia del Parlamento, en sesión conjunta de ambas Cámaras –y no a la Cámara de los Diputados en exclusiva–, para acusar al presidente del Consejo de Ministros y a los ministros por *los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones* (art. 96 CI) (28). Junto a ello, y, a diferencia de lo contemplado en el Estatuto Albertino, otorgaba la facultad de juzgar este tipo de delitos a la Corte Constitucional (tercer párrafo del art. 134 CI) (29), previendo para ésta una composición particular (último apartado del art. 135 CI) (30).

(28) El texto literal del artículo 96 de la Constitución italiana prescribía: «El presidente del Consejo de Ministros y los ministros podrán ser acusados por las Cámaras en sesión conjunta por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones».

(29) El artículo 134 de la Constitución italiana, tercer párrafo, señalaba: «La Corte Constitucional conoce: ... de las acusaciones promovidas contra el Presidente de la República y los Ministros, con arreglo a las normas y a las leyes».

(30) El artículo 135 de la Constitución italiana determina el número de jueces que componen la Corte Constitucional. En este sentido, su apartado primero establece que la Corte Constitucional está compuesta por 15 jueces, de los cuales: un tercio son propuestos por el Presidente de la República, otro tercio por el Parlamento en sesión conjunta y un tercio por la Suprema Magistratura ordinaria y administrativa.

Ahora bien, el propio artículo 135, último apartado –antes de la reforma–, establecía una composición particular de la Corte en los juicios de acusación del Presidente de la República y contra los ministros. En estos supuestos, la Corte estaba integrada por, además de estos quince jueces ordinarios, dieciséis miembros más elegidos por sorteo de entre un conjunto de ciudadanos que debían contar con los requisitos de elegibilidad para el Senado y que el Parlamento debía determinar cada nueve años (por nueve años son elegibles los jueces ordinarios de la Corte Constitucional).

En este tipo de juicios, de la composición de la Corte destaca el predominio de los jueces agregados. Como señala Bicaretti di Ruffia, es la naturaleza eminentemente política de estos delitos lo que justifica un mayor predominio de los jueces agregados calificados como los más directos exponentes de la opinión pública (BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 609).

Véase, en relación a la composición integrada de la Corte, CERRI, A., «Problemi relativi a la formazione della Corte "integrata"», *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 10, suplemento, 1979, pág. 293 y sigs.

Como se observa, la Constitución italiana abandona la posibilidad de que la segunda Cámara, el Senado, se constituya en Alta Corte de Justicia y conozca de los delitos ministeriales (31) y, reconociendo aún la necesidad de una jurisdicción especial para los delitos cometidos por los ministros, atribuye la competencia para juzgarlos a un órgano de jurisdicción constitucional (32): la Corte constitucional (33).

Sin embargo, dando un salto en la historia, el legislador de los ochenta, atendiendo a numerosos motivos que analizaremos posteriormente con detalle, decidió reformar mediante Ley constitucional los artículos 96, 134, tercer párrafo, y 135 –último apartado– de la Constitución en materia de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros –incluso, aunque hubieran cesado de sus cargos–. La Ley constitucional n. 1, de 6 de enero de 1989, así como la ley n. 219 de 5 de junio de 1989 (34), han constituido una auténtica innovación en relación al instituto de la acusación de los ministros: se suprime definitivamente la jurisdicción penal constitucional en materia de delitos ministeriales y se transfiere esta facultad a la autoridad judicial ordinaria. Al objeto de poder entender el sentido último de la reforma constitucional operada por la Ley constitucional n. 1 de 1989 en el ámbito de los delitos ministeriales, debemos analizar tanto sus aspectos formales como los materiales y el fundamento de todo el procedimiento de la acusación de los ministros, comprendiéndose así la mutación que sufrió este instituto, la disfunción que en la práctica produjo y, en consecuencia, la necesidad de proceder a dicha reforma constitucional.

(31) La razón parece clara. El Senado actual, a diferencia del diseñado en el Estado, es un órgano político de carácter electivo análogo a la Cámara de los Diputados y, por ello, la puesta en marcha de la acusación se atribuye a ambas Cámaras conjuntamente.

(32) Con esta atribución, como subrayó Virga, la Constitución italiana seguía el ejemplo de las principales constituciones modernas como, por ejemplo, la Constitución española de 1931 (arts. 92 y 99) (VIRGA, P.: «I Reati Ministeriali...», pág. 80).

(33) Resulta altamente conveniente subrayar que esta competencia jurisdiccional penal ejercida por la Corte Constitucional, a pesar de constituir una excepción al artículo 102.2 de la Constitución, no permite su calificación como jurisprudencia extraordinaria sino que, por el contrario, constituye una jurisdicción especial prevista en la misma Constitución (vid. por todos, GIANTURCO, V.: *I Giudizi penali della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, pág. 201). A estos efectos, resulta paradigmática la actuación de la Corte Constitucional en el proceso *Lockheed*.

(34) Esta Ley («Nuevas normas en temas de delitos ministeriales y de los delitos previstos por el artículo 90 de la Constitución») dedica su Capítulo I a las normas aplicables a los delitos ministeriales.

B. *Fundamentación de las atribuciones de la justicia constitucional sobre los delitos ministeriales en la Constitución de 1948*

Las justificaciones que ha proporcionado la doctrina italiana, desde la aprobación de la Constitución hasta la reforma de 1989 de los artículos 96, 134 y 135, acerca de la necesidad de una jurisdicción especial a la hora de juzgar los delitos cometidos por los ministros ha sido verdaderamente profusa, es por ello por lo que procuraremos sistematizarlas, y en este sentido observamos que:

- La competencia que sobre los delitos ministeriales atribuye la Constitución a la Corte Constitucional, en vez de a la autoridad judicial ordinaria, viene justificada por el hecho de que, como señala VIRGA, «la autoridad de la cual el ministro es investido, la influencia de la que goza, los medios excepcionales de presión y de intimidación, del cual él podría disponer, «legitimano il sospetto che possa venire meno o attenuarsi nei confronti degli atti da lui compiuti la normale severità dell'autorità giudiziaria ordinaria». Es, por tanto, necesario que la acusación venga sostenida por otro órgano constitucional de naturaleza política y que el juicio venga desarrollado ante un órgano político-judicial» (35). Y es que, como también señalara este autor, «la posición (elevatezza) de los acusados debe encontrar reci-

(35) VIRGA, P.: «I Reati Ministeriali...», pág. 80. No olvidemos que Virga subraya que «sólo la naturaleza política del delito justifica el traslado de competencia de la autoridad judicial ordinaria a la Corte Constitucional, en el sentido que, mientras para los delitos comunes que el ministro cometa en el ejercicio de sus funciones permanece firme la competencia del juez ordinario, para los delitos políticos inherentes a las funciones ministeriales dará lugar a la acusación del Parlamento» (*op. cit.*, pág. 94). Y es que Virga, como otros autores, viene a defender que los delitos ministeriales deben tener una naturaleza política (ello es lo que justifica la acusación de los ministros por parte del Parlamento), y dado que para la definición de delito político puede adoptarse dos criterios diferentes –el objetivo y el subjetivo–, en este sentido define Virga «Es delito objetivamente político cada ataque a la integridad, soberanía, independencia del Estado, y cada acto dirigido a turbar el regular funcionamiento de la organización constitucional estatal. Es delito subjetivamente político aquel cometido por un motivo político, es decir, por un motivo dirigido a favorecer, realizar o a combatir las ideas o empresas de un partido *nel ritenuto* interés de la colectividad social o del Estado» (*op. cit.*, pág. 95). El delito se cualifica político no ya en relación a la naturaleza de la actividad, sino en relación al objetivo perseguido y al bien jurídico lesionado. (Pensemos que el art. 8.3.º CP señala que «es delito político cada delito, que ofendé un interés político del Estado, o un derecho político del ciudadano. Es también considerado delito político el delito común determinado por todo, en todo o en parte por motivos políticos».)

prociudad en la posición excepcional del juez y a la índole política del juicio debe corresponder la cualificación política del acusador» (36).

- Para ZAGREBELSKY (37), las razones que justifican la existencia de una jurisdicción penal constitucional deben buscarse evaluando, primero, aquellas razones que aconsejan la sustracción de las hipótesis criminales en cuestión a la jurisdicción de los órganos comunes de la justicia penal, y, después, aquellas razones que inducen a conferir las a la jurisdicción penal constitucional (38).

En cuanto a la primera cuestión, la sustracción deriva de la exigencia de equilibrio entre los poderes, equilibrio que pudiera ser alterado por un «sindacato penale», desarrollado por la autoridad judicial común, sobre los «atti d'ufficio» de los ministros y del jefe del Estado. La sustracción vendría justificada al objeto de garantizar la independencia del poder político contra cada indebida ingerencia susceptible de alterar la recíproca paridad y la necesaria distinción entre los poderes del Estado.

En cuanto a las razones para conferir a la jurisdicción penal constitucional la competencia en examen se encuentra, a juicio de ZALGREBELSKY, en los caracteres objetivos y subjetivos de las cuestiones a decidir: «En el ámbito del doble requisito, subjetivo y material (u objetivo), el elemento prevalente en la determinación de la jurisdicción penal constitucional es el material (u objetivo), esto es

(36) Esta justificación aducida por Virga ha sido esgrimida, como él mismo recuerda, por la doctrina clásica -ORLANDO: *Principi di diritto costituzionale*., pág. 250; RACCIOPPI E BRUNELLI: *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, 1909, vol. II, pág. 301; SIOTTO PINTOR: «Della responsabilità dei Ministri e dell'autorità competente a pronunciarsi in ordine ed essa...», pág. 377; CERETI: *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1949, pág. 323- (VIRGA: «I Reati Ministeriali...», pág. 80).

(37) ZAGREBELSKY, G.: «Procedimento e giudizi d'accusa...», pág. 902.

(38) En conexión a las razones que contrariamente se han esgrimido para eliminar la justicia política en materia de delitos ministeriales y que han presidido la reforma de los artículos 96, 134 y 135 de la Constitución, Elia, aunque en sentido contrario, utiliza el mismo método que Zalgrebelsky. Por contra, di Raimo, justifica el transferimiento de la jurisdicción constitucional a la jurisdicción ordinaria como una consecuencia de orden directo (vid. ELIA, L.: «Le nuove regole sui reati ministeriali», *La Legislazione Penale*, n. 4, 1989-(2), pág. 466; DI RAIMO, G.: «La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione», *Giurisprudenza Costituzionale*, parte II, 1988, pág. 595).

la existencia de un delito ministerial («reato ministeriali»), no el subjetivo (la cualificación del autor del delito). En efecto, mientras el elemento subjetivo no es por sí sólo suficiente para residenciar la competencia en la Corte Constitucional (es el supuesto de los delitos cometidos por ministros, pero no ministeriales), el elemento objetivo adquiere valor determinante porque implica también y necesariamente el subjetivo (el delito ministerial no puede ser cometido sino por un ministro)» (39).

Pero, ¿cuándo un delito puede entenderse cometido en el ejercicio de las funciones ministeriales? Pregunta ciertamente importante, ya que de ella depende la determinación de las esferas jurisdiccionales antes dicha.

Como ya hemos indicado en páginas anteriores, las posiciones en torno a esta definición son numerosas. En cualquier caso, el hecho imputado debe ser configurado en la ley como delito, no bastando una simple violación de deberes constitucionales (40). Se exige, además, que el delito sea cometido con abuso de los poderes o con violación de los deberes inherentes al cargo por quien es ministro (41). Pueden, asimismo, dar lugar, como recuerda ZAGREBELSKY, a *fattispecie di illicito penale costituzionale* aquellos actos en los cuales puede apreciarse la función pública demandada al ministro y que, por lo tanto debería considerarse «privados», pero en el cual se manifiesta, sin embargo, un comportamiento en contraste con deberes que el ministro está obligado a respetar, como aquél de la imparcialidad y de la no «venalità» (así, por ejemplo, el delito de corrupción cuya realización pasiva «non avviene certo attraverso el esercizio de poderes ministeriales o con abuso de ellos, ma pur sempre “in quanto” si revista una certa carica pubblica e si sia, quindi in condizione di realizzare il comportamento per il quale vi... corruzione») (42). En definitiva, podemos acogernos a la enunciación de que: «Son ministeriales los delitos que pueden realizarse sólo por quien es ministro y porque es ministro» (43).

(39) ZAGREBELSKY, G.: «Procedimento e giudizi d'accusa...», pág. 906.

(40) Vid., por todos, VASSALI, G.: «I reati ministeriali tra interpretazione e riforma», *Giurisprudenza, Costituzionale*, I, 1982, pág. 765.

(41) Vid., entre otros, DI RAIMO, G.: «Reati ministeriali...», pág. 766 y sigs.; CRISAFULLI, V.: *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova, 1984, págs. 463 y sigs.

(42) ZAGREBELSKY, G.: «Procedimento e giudizi d'accusa...», pág. 907.

(43) Por su parte, Gianturco considera que «no hay duda de que por delitos ministeriales deben entenderse aquellas especiales *figurae juris* previstas por el Código Penal

En síntesis, son varias las justificaciones en materia de delitos ministeriales del uso de la justicia política: naturaleza política del hecho imputado (*fattispecie incriminate*); el rango demasiado elevado de quien tiene responsabilidades ministeriales para consentir un efectivo control de los tribunales ordinarios...

No obstante, quisiéramos poner de relieve que, a pesar de la existencia de argumentaciones en sentido contrario que justifican la transferencia de la jurisdicción constitucional a la jurisdicción ordinaria conducentes a la reforma constitucional de los artículos 96,

y por las leyes complementarias: se excluye, por tanto, que los ministros puedan ser llamados a responder también de hechos no previstos ni sancionados penalmente por la ley» (GIANTURCO, V.: *I Giudizi penali della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, pág. 78). Asimismo, considera este autor que, para poder configurar un delito ministerial es preciso: «a) una violación de la ley penal; b) la cualidad de ministro en el autor (ministro con o sin cartera, no un simple subsecretario); c) un abuso de las funciones ministeriales (constitucionales o administrativas), o de los medios, poderes y facultades a él inherentes; el fin político del comportamiento criminal o, en el supuesto de delito objetivamente político, la naturaleza de los intereses lesionados» (GIANTURCO, *op. cit.*, pág. 69).

Por su parte, Chiarotti, colocándose en una posición aislada en la doctrina —según Gianturco— considera delitos ministeriales «aquellos que estén en relación temporal de contextualidad con la actividad del ministro y reconoce, en la jurisdicción de la Corte Constitucional, una prerrogativa de foro, determinada por la necesidad de proteger al ministro de acusaciones infundadas o partidarias, (...) y que podría incidir injustamente sobre su prestigio e impedir (u obstaculizar) el ejercicio de sus funciones» (citado por GIANTURCO; *op. cit.*, págs. 73 y 74. CHIAROTTI: «La giurisdizione penale della Corte Costituzionale, *Riv. dir. proc. pen.*, 1957, págs. 854 y 895-897).

Para Di Raimo, atendiendo a la locución «delito cometido en el ejercicio de sus funciones», el uso de la palabra «delito» del artículo 96 CI no deja margen a la duda de que los ministros sólo pueden ser acusados por los hechos previstos como tales por la legislación penal positiva. Esta interpretación viene confirmada por la referencia al sistema penal vigente que la ley constitucional de 1953, artículo 15 apartado 2 realiza: «Las normas contenidas en las leyes penales relativas a la existencia del delito, a la punibilidad y a la perseguibilidad son aplicables en los juicios de acusación contra el presidente del Consejo de Ministros y de los ministros, pero la Corte puede aumentar la pena hasta un tercio aparte de la media establecida, en caso de circunstancias que revelen la excepcional gravedad del delito. La Corte puede aplicar, asimismo, las sanciones constitucionales y administrativas adecuadas al hecho».

Por su parte, para Pierandrei los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones son «los delitos ejercidos a causa o con ocasión de la actividad ministerial o en conexión con ellos». Serían aquéllos, pues, prosigue el autor, «que no podrían ser perpetrados si no "ricoprendo la carica di ministro" y que los ciudadanos como tales no estarían en grado de realizar». A partir de estas consideraciones, Pierandrei estima inexacto y, por tanto, no se corresponde con el precepto constitucional recurrir a la noción de delito político y a lo establecido en el artículo 8 del Código Penal (PIERANDREI: «Corte Costituzionale», *Enciclopedia del Diritto*, vol. X, Giuffrè, 1962, pág. 1026).

134 y 135, la Constitución italiana no pretendió crear un privilegio o inmunidad a favor de los ministros (prerrogativas de foro) (44). Juega a favor de esta posición lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley constitucional n. 1 de 1953. Esta ley preveía que las normas contenidas en las leyes penales relativas a la existencia del delito, punibilidad y a la perseguibilidad de los mismos eran aplicables a los juicios de acusación contra el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, facultándose, además, a la Corte a aumentar la pena hasta un tercio en caso de circunstancias que revelaran la excepcional gravedad del delito.

C. *«La messa in stato d'accusa» en sede parlamentaria:
Teoría y praxis*

1. Cuestiones previas

Existen en la regulación del procedimiento de acusación en sede parlamentaria dos momentos diferenciados que vienen determinados por la irrupción de la Ley n. 170 de 1978 en el marco de las fuentes reguladoras del procedimiento de acusación de los ministros por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Para una mejor comprensión metodológica, conviene, no obstante, referenciar el marco de las fuentes normativas reguladoras del procedimiento de acusación de los ministros. Así, las normas que conformaron, básicamente (45), la regulación de los delitos ministeriales —con anterioridad a la reforma constitucional de los artículos 96 y 134 producida por la Ley constitucional n. 1 de 1989— fueron: a) Ley constitucional, de 11 de marzo, n. 1, 1953; b) Ley de 25 de enero n. 20, 1962 que fue parcialmente modificada por la Ley, de 18 de marzo, n. 65, 1976 y los artículos 1 a 16 de esta última abrogados por el artículo 9 de la Ley n. 170 de 1978; c) Reglamento parlamentario para los procedimientos de acusación, aprobado por la Cámara de los Diputados el 14 de julio y por el Senado el 20 de julio de 1961 que, constituía un cuerpo norma-

(44) «El proceso penal constitucional no es un instrumento de garantía personal de los ministros sino de una más amplia y objetiva garantía del ordenamiento constitucional» (Fundamento 2.º de la Sentencia de la Corte en el Proceso Lockheed).

(45) Dejamos al margen referencias concretas de las normas emitidas por la propia Corte Constitucional que venían a completar la normativa expuesta en el texto principal.

tivo conceptualizado y elaborado de forma unitaria, y que fue modificado, posteriormente, para secundar las innovaciones introducidas por la Ley n. 170 de 1978, con deliberación de las dos Cámaras, respectivamente, el 7-2-1979 y el 14-3-1979; d) Ley, de 10 de mayo, n. 170, 1978 (46) que modificó, como acabamos de exponer, algunos de los preceptos de las disposiciones legislativas anteriormente mencionadas y cuyos ocho primeros artículos fueron, a su vez, abrogados por el referéndum celebrado en 1987 (47).

2. Características del procedimiento previo a la Ley n. 170 de 1978

El artículo 96 de la Constitución italiana, como se desprende de su tenor literal, tras facultar al Parlamento, en sesión conjunta de ambas Cámaras, para acusar al Presidente del Consejo de Ministros y a los ministros por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y a la Corte Constitucional para juzgarlos, ninguna otra previsión procedimental contempló.

Por ello, la Ley constitucional n. 1 de 1953 instituyó un órgano de trabajo de las Cámaras (la Comisión *inquirente* -art. 12 (48)-) al que

(46) La Ley n. 170 de 1978 fue aprobada bajo la presión de una demanda de referéndum abrogativo que se mostró contraria a la disciplina contenida en la Ley n. 20 de 1962 en lo referente a las funciones de la Comisión *inquirente*.

(47) Hasta el 8 de abril de 1988 estuvieron en vigor todos los preceptos de la Ley n. 170 de 1978, prorrogándose su vigencia ciento veinte días más. Sin embargo, a partir de esta fecha no se aprobó la ley que debía sustituir la normativa abrogada produciéndose, en consecuencia, una laguna normativa hasta que, finalmente, se aprobó la Ley constitucional que modificaba el artículo 96 de la Constitución. Un estudio en profundidad sobre esta situación normativa, a cuya lectura remitimos, puede encontrarse en ZAGREBELSKY, G.: «Il Processo Penale Costituzionale dopo il referendum abrogativo degli artt. 1-8 L. 10/5/1978 N. 170», *Rivista la Legislazione Penale*, núm. 1, 1988, págs. 192 a 202.

(48) Este precepto trae causa de una *Relazione* presentada por Tesaurò en la Cámara de los Diputados donde señalaba: «Para impedir el surgimiento de procedimientos en base a denuncias debidas a especulaciones políticas y carentes de fundamento se tiene la posibilidad de otorgar al Parlamento la facultad de ordenar el archivo de las denuncias infundadas, poder que por los delitos, en general, se confiere al órgano que promueve la acción penal. A tal fin, debiendo ser la *messà in accusa* deliberada por el Parlamento en sesión conjunta, se propone instituir una comisión mixta de senadores y diputados, formada según las disposiciones de los Reglamentos de las Cámaras, la cual, en el supuesto de que considere fundamentada la noticia, presentará un informe motivado al Parlamento en sesión conjunta de las dos Cámaras, mientras que, en el supuesto de falta manifiesta de fundamento ordenará el archivo de la denuncia» (Vid. *Atti*

correspondía, en una primera fase, desarrollar la función de un auténtico órgano instructor que, comprobaba la existencia o no del delito, declaraba su competencia o incompetencia en el asunto y proponía al Parlamento, con informe motivado, atendiendo a las conclusiones del trabajo, la acusación de los sujetos. El informe, relación o denuncias relativas a los hechos previstos por el artículo 96 CI debían ser remitidos⁴⁹ (49), atendiendo a lo dispuesto por la Ley n. 20 de 1962, al Presidente de la Cámara de los Diputados quien, a su vez, debía dar traslado de los mismos inmediatamente a la Comisión *inquirente* (50) (art. 14 Reglamento Parlamentario). A esta Comisión *inquirente* (51), formada por el mismo número de diputados que de senadores —diez diputados y diez senadores—, elegidos por mayoría de cada Cámara (52) según lo mandado por el artículo 12 de la Ley constitucional n. 1 de 1953, le correspondía indagar sobre los mencionados hechos y, para llevar a cabo estas indagaciones, la Comisión contaba como poderes propios, tanto coercitivos como cautelares, con los que el Código de Procedimiento Penal le concedía al Ministerio fiscal en la instrucción sumarial —artículo 3 de la Ley n. 20 de 1962— (53).

parlamentari, Camera dei Deputati, 1950, doc. núm. 1292 A.; citado por GIANTURCO: *I Giudizi Penali della Corte Costituzionali...*, págs. 144 y 145).

(49) Obligación que atañía, entre otros, a la autoridad judicial, al Procurador de la República y a la Policía judicial, de forma que si las denuncias eran recibidas por alguno de estos sujetos debían inmediatamente dar cuenta de ello al Presidente de la Cámara de los Diputados.

(50) Para una mayor profundización de los aspectos organizativos predicables de dicha Comisión, el régimen de incompatibilidades de sus miembros y los aspectos disciplinarios, véase, por todos, COSTANZO, P.: «Brevi note sulla procedura parlamentare di accusa», *Rassegna Parlamentare*, núm. 3, 1975, págs. 430 a 434. Un análisis en profundidad sobre la naturaleza de este tipo de Comisiones lo ofrece GRASSO, P. G.: «La commissione inquirente nel procedimento di accusa parlamentare per i reati commessi dai Ministri. Profili di Diritto costituzionale», *Giustizia Penale*, 1978, vol. LXXXIII, pág. 412 y sigs.

(51) El término *inquirente* fue eliminado por la Ley n. 170 de 1978 y, por ello, tras la publicación de esta ley para hacer referencia a dicha Comisión se utiliza simplemente el de Comisión bicameral para los procedimientos de acusación.

(52) No resulta baladí recordar que su composición atendía a un criterio proporcional (art. 2 del Reglamento Parlamentario).

(53) Sin embargo, esta norma fue modificada por el artículo 4.4 de la Ley n. 170 de 1978 al prescribir que la Comisión procedía con los mismos poderes y las mismas limitaciones que las Comisiones de Encuestas. No olvidemos que las Comisiones de Encuestas actúan, atendiendo al artículo 82 de la Constitución italiana, con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

Una vez realizadas las indagaciones preliminares a la Comisión se le ofrecían diversas alternativas: a) En primer lugar, resultaba posible decidir, mediante ordenanza, archivar la *notitia criminis*, por falta manifiesta de fundamento de la acusación, por acuerdo de las cuatro quintas partes de los miembros integrantes de la Comisión, en cuyo caso su archivo sería definitivo, es decir, su decisión se convertía en vinculante para el Pleno de las Cámaras. Ahora bien, si esta decisión era adoptada por mayoría inferior a las cuatro quintas partes de los miembros integrantes de la Comisión, la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento podían requerir continuar la investigación, en cuyo caso la decisión de archivo debía considerarse revocada (art. 18 Reglamento Parlamentario); b) En caso contrario, si no se declaraba la falta manifiesta de fundamento, el Presidente de la Comisión, mediante ordenanza, declaraba abierta la investigación de forma que, si la Comisión consideraba que el hecho imputado era diferente de aquellos contenidos en el artículo 96 de la Constitución, la Comisión declaraba su propia incompetencia y ordenaba la transmisión de las actas a la autoridad judicial (art. 14 de la Ley n. 20 de 1962), pero, si realizada la investigación la Comisión no consideraba que debía proponer la acusación, podía deliberar que no debía procederse y, en este supuesto, si la deliberación era adoptada por una mayoría de 3/5 de los componentes de la Comisión, esta decisión, adoptada mediante ordenanza, se convertía inmediatamente en vinculante para el Pleno de las Cámaras y, sólo en el supuesto de que en la votación en Comisión no se alcanzase esta mayoría, la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en el plazo de cinco días podía solicitar que el *provvedimento* de «no deberse proceder» fuese sometido al examen del Parlamento en sesión conjunta (art. 22 del Reglamento Parlamentario); c) Podía suceder, por otra parte, que la Comisión presentase un informe en el que se propusiera la acusación —nombrándose uno o más relatores para sostener la discusión ante el Parlamento— y, a tal efecto, dentro de los dieciséis días siguientes a la distribución de la relación o a la presentación de la solicitud, el Presidente de la Cámara de los Diputados, escuchado al Presidente del Senado, convocaba al Parlamento en sesión conjunta.

La deliberación del Pleno del Parlamento sobre la *messà in stato d'accusa* se centraba en la conclusión del informe presentado por la Comisión favorable a la acusación. En el Pleno de las Cámaras, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 27 del Reglamento Parlamentario y el artículo 17 de la ley n. 20 de 1962, la decisión de acusar a los ministros debía ser adoptada por la mayoría absoluta de los integrantes

de la Asamblea. La exigencia de la mayoría absoluta para acusar a los ministros por los delitos previstos por el artículo 96 CI fue, con razón, duramente criticada por la doctrina (54), pues, ciertamente, tanto el Reglamento parlamentario como la Ley ordinaria n. 20, de rango infraconstitucional, fueron tachados de inconstitucionales (55), entre otras razones, porque, si bien el artículo 90 de la Constitución preveía la exigencia de esta mayoría absoluta para poder acusar al Presidente de la República por los delitos de alta traición o por el de atentado a la Constitución, el artículo 96 CI no exigía ninguna mayoría calificada para que el Parlamento acusara al Presidente del Consejo de Ministros y a los ministros por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, conviene recordar que el artículo 64 CI establece, expresamente, que los acuerdos del Parlamento son válidos cuando se alcance la mayoría simple, a menos que la propia Constitución prevea una mayoría especial.

Un somero análisis de estas disposiciones no puede dejar de remarcar la siguiente consideración; si bien la Ley constitucional n. 1 de 1953 otorgaba a la Comisión *inquirente* una función preparatoria consistente en proporcionar al Parlamento los elementos necesarios para que éste pudiera adoptar una decisión – procediendo o no a la acusación– con los elementos de juicio necesarios (56), lo cierto es que la función de la Comisión se transformó con la atribución a las mismas de poderes decisorios definitivos. En efecto, estas Comisiones, amén de configurarse como órganos ordinarios y permanentes (57) con representación bicameral, eran titulares de atribuciones que no sólo comprendían poderes instructores, cautelares y coercitivos para realizar sus indagaciones sino que se convirtieron en órganos cuyas decisiones podían alcanzar un carácter definitivo –pudiendo declarar el archivo de la *notitia criminis* o decidir no haber lugar a proceder– sustrayéndole, con determinada mayoría, esta capacidad al Pleno de las Cámaras (58), esto es, al órgano al que constitu-

(54) Vid., por todos, MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Cedam, Padova, 1976, pág. 1465.

(55) Vid. ZAGREBELSKY, G.: «Procedimento e giudizi d'accusa...», pág. 926.

(56) El artículo 12 de la Ley constitucional n. 1 de 1953 únicamente señala que «la messa in accusa avvenisse su relazione di una commissione costituita da dieci deputati e dieci senatori, eletti da ciascuna delle due Camere ogni volta che si rinnova».

(57) El artículo 31 del Reglamento Parlamentario de 1961 establecía que la Comisión *inquirente* se constituía y operaba para todo el curso de la Legislatura.

(58) Todas estas características de la Comisión *inquirente*, como pone de relieve Grasso, no encontraban parangón ni en la perspectiva histórica ni en la comparada con

cionalmente correspondía la decisión última de sustenciar o no la acusación ante la Corte Constitucional de los delitos cometidos por el Presidente del Consejo de Ministros o de los ministros en el ejercicio de sus funciones. Esta facultad, reconocida a la Comisión para adoptar decisiones que pudiesen no corresponderse con la voluntad de la Asamblea, es expresión de un poder, en palabras de MEZZANOTTE, «che non è praeter ma contra constitutionem» (59).

A lo expuesto debemos añadir, además, que el artículo 7 de la Ley n. 20 de 1962, posteriormente modificada por la Ley n. 65 de 1976, sancionaba penalmente cada violación de la obligación del secreto por parte de los miembros de la Comisión y de todos aquellos que colaborasen con la Comisión sobre los actos de la investigación y los documentos adquiridos en el procedimiento, y penalizaba, igualmente, a quien hubiese publicado en todo o en parte los mismos actos y documentos. Este secreto vinculaba a los miembros de la Comisión en relación a las personas extrañas a la misma, incluyéndose, por lo tanto, a los demás miembros del Parlamento.

En definitiva, mientras que por Ley constitucional a las Cámaras correspondía decidir sobre la *messa in stato de accusa* en base al informe que debía presentar la Comisión *inquirente*, lo cierto es que ésta, a través de normativa de rango infraconstitucional, se ve dotada de la capacidad de asumir decisiones vinculantes para el Pleno cuando deliberara, con determinadas mayorías, la propia incompetencia, el archivo de las noticias del delito o el no haber lugar a proceder por falta de indicios (60). Además, si tenemos en cuenta que el secreto albergaba todo el procedimiento, es fácilmente deducible la autonomía de este órgano frente al Pleno del Parlamento auténtico titular de la función. Abundando en estas paradojas, debemos añadir que, hasta que la Ley n. 65 de 1976, reformadora del artículo 7, no se estableció que la Comisión deliberase en cada sesión cuál de ellas o par-

otros ordenamientos (GRASSO, P. G.: «La commissione inquirente nel procedimento di accusa parlamentare per i reati commessi dai Ministri. Profili di Diritto costituzionale...», págs. 411 y 412).

(59) MEZZANOTTE, C.: «I conflitti tra Commissione Inquirente e Autorità Giudiziaría», *Giurisprudenza Costituzionale*, 1974, fasc. 6, pág. 3331. En la misma línea, véanse, entre otros, MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico...*, pág. 1465 y BARILE, P.: «La messa in stato d'accusa dei ministri», *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, pág. 728.

(60) Vid. nota 46.

tes de la misma podían ser públicas, disponiendo que fuese siempre pública la sesión en la cual la Comisión concluía —con el archivo, el no haber lugar a proceder, la incompetencia o la acusación—, de tal forma que, con anterioridad a la reforma, era total la opacidad sobre los archivos decretados por la Comisión, pero no sobre aquellas decisiones adoptadas por mayoría inferior a 4/5 que debían ser comunicadas a la Asamblea (61).

Por último, una valoración sobre la normativa aplicada en el procedimiento de la acusación de los ministros, no puede sustraerse de las consideraciones lapidarias de MORTATI: «Es difícil encontrar en un mismo cuerpo de disposiciones una tan rica recolección de inconstitucionalidad como aquella que resulta de las normas *riassunte...* inconstitucionales son todas las otras disposiciones que confieren a la Comisión mixta poderes deliberantes, derogando el artículo 12 de la Ley constitucional, que le ha asignado funciones sólo instructorias y requirentes; inconstitucional el artículo 27 del reglamento parlamentario que requiere para la acusación de los ministros la deliberación de la mayoría absoluta del Parlamento...» (62).

3. Características del procedimiento acusatorio posterior a la Ley n. 170 de 1978

Como hemos advertido en páginas anteriores, la Ley n. 170 de 1978, modificando gran parte de la normativa que regulaba la *messa in stato d'accusa*, introduce innovaciones de gran relevancia, especialmente, en relación a las funciones de la Comisión *inquirente*.

El fundamento de esta reforma, como tendremos ocasión de comprobar, radicaba en devolver al Plano del Parlamento su función de órgano decisorio en el procedimiento de *accusa*. En primer lugar, debemos señalar que, si bien la Ley n. 20 de 1962 exigía que la Comisión, tras realizar las «sumarias indagaciones preliminares» y habien-

(61) Puede estudiarse la relación de los archivos decretados por la Comisión con mayoría inferior a los 4/5 en CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana», *Commentario della Costituzione*, fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Zanichelli (Bologna) e Soc. Ed. del Foro Italiano (Roma), 1994, págs. 438 a 440.

(62) MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico...*, pág. 1465.

do descartado la decisión de no archivar la *notitia criminis*, realizara un acto formal de apertura de la investigación –mediante ordenanza que se comunicaba a los Presidentes de las Cámaras–, la Ley n. 170 de 1978 pone término a la distinción entre la fase preliminar (63) y apertura formal de la investigación. En segundo lugar, en íntima conexión con lo dicho anteriormente, la Ley n. 170 de 1978, al contrario de lo que sucedía con las disposiciones normativas anteriores a la misma, estableció toda una serie de plazos que regulaban los *tempus* de la Comisión para el ejercicio de sus cometidos (64). Así, la Ley n. 170 de 1978 prescribía que las indagaciones debían ser ejecutadas dentro de los seis meses siguientes a la transmisión de los documentos por parte del Presidente de la Cámara de los Diputados o, en caso de indagaciones de oficio, desde la comunicación de la misma al Presidente de la Cámara (65). Dentro de estos plazos, la Comisión debía proceder a su deliberación y, en caso contrario, el Presidente de la Cámara convocaba en el término de tres meses al Parlamento en sesión conjunta para la deliberación de su competencia. Estos límites temporales prefijados por ley fueron impuestos de forma rígida al objeto de evitar que el incumplimiento de la Comisión se tradujera en la imposibilidad de que la Cámara desarrollara sus funciones (66).

(63) Esta finalizaba, como hemos tenido ocasión de comprobar, con la decisión de archivar la noticia por la falta manifiesta del fundamento de la misma o con la decisión de iniciar la investigación propiamente dicha.

(64) Al no establecerse en la normativa anterior un plazo fijo en el que la Comisión, una vez realizada las sumarias indagaciones preliminares y considerando que no debía archivar la noticia, debía declarar formalmente abierta la investigación, lo cierto es que, como ha subrayado algún autor, se consolidó la práctica arbitraria de prolongar y dilatar la fase preliminar al objeto de adquirir auténticas pruebas de culpabilidad antes de abrir formalmente la investigación. Ello, como ha señalado Carlassare, venía a diluir las diferencias entre las dos fases de la investigación y la respectiva función. Lo cierto es que la Comisión sólo bajo fuerte presión de la prensa y de la opinión pública decidía con enorme rapidez la apertura de la investigación formal después de concluir las indagaciones preliminares. Así sucedió en el caso Lockheed donde, en el plazo de un mes desde el recibimiento de los documentos por la Comisión, ésta declaraba abierta la investigación (vid. CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana...», pág. 440).

(65) Este plazo podía ser prorrogado por una sola vez y por un término no superior a tres meses. El Parlamento, a su vez, si lo solicitaban al menos cincuenta miembros –diputados y senadores, indistintamente– podía disponer por mayoría que la Comisión ejerciera una investigación suplementaria fijándole un límite temporal que no podía exceder de cuatro meses (art. 4 de la Ley n. 170 de 1978).

(66) En este caso, como señala Zagrebelsky, nos encontraríamos ante un procedimiento incompleto, faltando el soporte instructorio de la Comisión (ZAGREBELSKY, G.: «Procedimento e giudizi d'accusa...», pág. 920).

En lo referente al archivo de la *notitia criminis* por falta manifiesta de fundamento, sigue vigente la posibilidad de que la Comisión decidiera el archivo de las mismas con alcance definitivo si dicha decisión era adoptada por una mayoría de cuatro quintos de los miembros de la Comisión (67). Ahora bien, la diferencia con la regulación anterior reside en las mayorías requeridas al Pleno para que éste solicitara de la Comisión, en el supuesto de que ésta adoptase la decisión de archivar por una mayoría inferior a los cuatro quintos, la presentación del informe. Pudiendo ser solicitado este informe no por la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento, como exigía el artículo 18 del Reglamento parlamentario, sino por un tercio del Parlamento.

En relación a la posibilidad de que la Comisión, una vez declarada la apertura de la investigación, pudiera decidir, como alternativa a *la messa in stato d'accusa* prevista en la anterior redacción del artículo 20 del Reglamento Parlamentario, el no haber lugar a proceder, quedaría abolida en la medida en que la nueva normativa exigía a la Comisión bien decidir el archivo de la *notitia criminis*, en los términos que acabamos de ver, bien la presentación del informe al Parlamento en el que se proponía la acusación y la relación objetiva de los hechos, siendo, en cualquier caso, el Parlamento el único titular de la decisión de acusar o, por el contrario, de decidir que no debía procederse.

En definitiva, se aprecia nítidamente cómo la nueva regulación, respetando el espíritu de los preceptos constitucionales y la Ley constitucional de 1953, ha trasladado al titular de la función constitucional, esto es, al Parlamento, la decisión última y real de proponer o no la acusación negándose el anterior carácter vinculante de la decisión —en numerosos supuestos y cumpliendo determinadas mayorías— de la Comisión. La decisión del Parlamento debía sustentarse, a partir de ese momento, en el informe presentado por la Comisión, pero las consideraciones de ésta, en la mayor parte de los supuestos, no resultaban vinculantes para el Pleno del Parlamento. No obstante, conviene llamar la atención sobre el hecho de que la Ley n. 170 de 1978 no subsanó lo que reiteradamente fue considerado como inconstitucio-

(67) A lo que debemos añadir que la deliberación sobre la falta manifiesta de fundamentación deja de formar parte de la fase preliminar basada en las indagaciones sumarias.

nal por parte de la doctrina, esto es, la exigencia de mayoría absoluta del Pleno de las Asambleas reunidas en sesión conjunta para decidir la acusación de los sujetos a los que se refería el artículo 96 por los delitos allí previstos (68). Sin embargo, a pesar de esto último, no cabe duda de que la Ley n. 170 de 1978, al centrar las funciones de la Comisión, supuso un inmenso avance sobre la práctica parlamentaria referida a esta materia.

4. La proyección del régimen jurídico de la acusación de los ministros *ex-artículo 96* de la Constitución, en la práctica parlamentaria (1948-1988)

Una vez aprobada la propuesta de acusación por el Parlamento, éste elegía de entre sus miembros uno o más Comisarios (69), por mandato del artículo 13 de la Ley constitucional n. 1 de 1953, para sostener la acusación ante la Corte Constitucional, esto es, debían ejercer en el proceso las funciones del Ministerio Fiscal (70) (art. 13 de la Ley constitucional n. 1 de 1953). En los dos días siguientes al acuerdo parlamentario sobre la *messa in stato d'accusa*, el Presidente de la Cámara de los Diputados debía transmitir al Presidente de la Corte Constitucional el acta de acusación (art. 17.3 Ley n. 20 de 1962) y, junto al acta, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 28 del Reglamento Parlamentario, se transmitía el informe de la Comisión con los actos y los documentos del procedimiento. Por su parte, el Presidente de la Corte Constitucional debía disponer lo necesario para que la acusación fuera notificada al imputado o imputados dentro de los dos días siguientes a la recepción de los documentos (art. 17.3 y 4 de la Ley n. 20 de 1962).

Una vez analizada la fase del procedimiento ante el Parlamento y puestas de relieve las principales aristas teóricas del mismo, resulta

(68) Recordemos que la Ley n. 170 de 1978 abrogaba los primeros 16 artículos de la Ley n. 20 de 1962, pero, por contra, no abrogó el artículo 17 de la misma en el que se requería mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras para la acusación.

(69) Según disponía el artículo 18 de la Ley n. 20, cuando los Comisarios fueran tres o más de tres se constituían en un Colegio de acusación debiendo elegir un Presidente. Por lo tanto, la función de acusación no correspondía ejercerla a cada uno de ellos sino al Colegio como órgano.

(70) Para una mayor profundización sobre las disposiciones relativas a los comisarios (más específicamente sobre sus funciones), véase ZAGREBELSKY, G.: «Procedimento e giudizi d'accusa...» págs. 928 a 930.

altamente conveniente poner de manifiesto algunas de las principales conclusiones que se extraen del análisis conjunto de las realidades prácticas y normativa de este instituto desde la aprobación de la Constitución hasta la reforma de los artículos 96, 134 y 135 de la misma por la Ley constitucional n. 1 de 1989.

Conviene en este punto subrayar el devenir registrado en la práctica parlamentaria en materia de acusación por parte del Parlamento atendiendo a los distintos hitos normativos acaecidos desde la aprobación de la Constitución hasta la reforma del artículo 96 de la misma por la Ley constitucional n. 1 de 1989.

Se observa que, con anterioridad a la Ley n. 170 de 1978, sólo en dos ocasiones las Cámaras se reunieron en sesión conjunta al objeto de ejercitar la función de acusación. En la primera de ellas trataron el caso del ex-ministro de las finanzas, señor Trabucchi (1965) (71), no prosperando la acusación debido a que el acuerdo no obtuvo el respaldo de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento requerida (72) por el artículo 17 de la Ley n. 20 de 1962. La segunda ocasión vino de la mano del caso Lockheed (1977) cuando se alcanzó la mayoría absoluta y se sostuvo, en consecuencia, la acusación de los señores Tanassi y Gui, en su calidad de ministros de Defensa, así como la de los imputados laicos, ante la Corte Constitucional (73).

(71) Para un estudio en profundidad sobre las causas que influyeron en esta decisión parlamentaria, véase: CARLASSARE, L.: «Reato Ministeriale e funzione del Parlamento nel Procedimento d'accusa...», págs. 277 a 279).

(72) A pesar de que la mayoría parlamentaria (461 votos) votó a favor de acusar a Trabucchi, frente a los 440 votos emitidos en contra de tal decisión, ésta no prosperó dado que la mayoría absoluta requerida suponía 476 votos a favor.

(73) Recomendamos la lectura de la Sentencia de la Corte Constitucional dictada en el único caso en que el Parlamento, reunido en sesión conjunta –iniciada el 3 de marzo de 1977 y finalizada el 9 del mismo mes–, en base al informe de la Comisión *inquirente*, procedió a sustanciar la acusación de los ex-ministros Tanassi y Gui, en relación a la adquisición de 14 aviones C-130 de la sociedad Lockheed, ante la Corte Constitucional.

Asimismo, por los delitos conexos, el Parlamento en sucesiva votación deliberó la *messà in stato d'accusa* de nueve imputados «laicos». El 14 de marzo de 1977, el Presidente de la Cámara de los Diputados comunicaba al Presidente de la Corte Constitucional los delitos que se imputaban a cada uno de los sujetos acusados (vid. *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 10, Suplemento, 1979). Se recomienda para una mejor comprensión del alcance de este precepto la lectura de todos los *provvedimenti* adoptados por la Corte –Decretos, Ordenanzas y Sentencias– desde la recepción por el Presidente de la Corte Constitucional de la documentación transmitida por el Presidente de la

A pesar de la aprobación de la Ley n. 170 de 1978, fueron numerosas las ocasiones en las que el Pleno de las Cámaras reunidas en sesión conjunta pudo pronunciarse sobre la *mesa in stato d'accusa* resultando evidente este alto cualitativo: desde la aprobación de la Constitución en 1948 hasta 1978, el Parlamento sólo pudo pronunciarse, por lo que a la acusación se refiere, en dos ocasiones, mientras que, en el plazo de diez años, se multiplicaron las ocasiones en las que el Parlamento se manifestó (74). Con todo, sin embargo, en ninguna de estas ocasiones se decidió sustanciar la acusación de los sujetos ante la Corte Constitucional. En consecuencia, el único episodio en toda la historia de la República italiana en el que fueron juzgados ex-ministros por la Corte Constitucional fue, en realidad, en el caso Lockheed, resultando condenado el ex-ministro Tanasi y absuelto el senador Guy por considerar la Corte que no había cometido el hecho que se le imputaba.

IV. OBJETIVO Y FUNDAMENTO DE LA LEY CONSTITUCIONAL N. 1 DE 16 DE ENERO DE 1989

La Ley constitucional n. 1 de 1989, así como la Ley n. 219 de 5 de junio de 1989 (75), han constituido una auténtica innovación en la regulación del instituto de la acusación de los ministros. Una rápida

Cámara de los Diputados hasta la sentencia misma. Por ello, remitimos, especialmente, a las págs. 1 a 247 de *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 10, 1979,

(74) De forma sucinta, debemos señalar que, inmediatamente después de la reforma, el Parlamento se reunió (23 al 27 de junio de 1980) para decidir sobre la acusación de Cossiga. Igualmente, en las sesiones del 16 al 18 de marzo de 1982 debatió sobre la acusación de Giulio Andreotti (junto a Rumor y Tanassi) por falso testimonio en la audiencia de la Corte d'assise di Catanzaro. El mismo 18 de marzo de 1982 se convocó al Parlamento para dilucidar un problema de *tangente* en el que se implicaba a Andreotti. En la sesión del 21 al 23 de noviembre de 1984 deliberaba el Parlamento en relación a Andreotti y Tanasi por el nombramiento del Comandante General de la Guardia de Finanza, Raffaele Giudice, condenado en 1982 por corrupción, contrabando, etc., en el escándalo del petróleo. El 8 de mayo de 1986 el Parlamento decidió el archivo de la causa de Giacomo Mancini. El 24 de octubre de 1988 el Parlamento decidió, también, archivar la causa de los ministros Manca e Capri por el escándalo relativo a las Comisiones en el tráfico internacional de armas (para un análisis en profundidad sobre cada una de las imputaciones vid. CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana...», págs. 445 y 446).

(75) Esta Ley («Nuevas normas en temas de delitos ministeriales y de los delitos previstos por el artículo 90 de la Constitución») dedica su Capítulo I a las normas que rigen en materia de delitos ministeriales.

lectura de los preceptos constitucionales reformados por la Ley constitucional n. 1 de 1989 nos proporciona, de forma bastante aproximada, una apreciación adecuada de las nuevas dimensiones alcanzadas por este instituto, hasta el punto de considerar más apropiado referirnos a una radical transformación en materia de delitos ministeriales.

A tenor de lo mandado por el artículo 1 de esta Ley constitucional, el artículo 96 de la Constitución queda redactado del siguiente modo: «El presidente del Consejo de Ministros y los ministros, también los cesados en el cargo, están sometidos, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, a la jurisdicción ordinaria, previa autorización del Senado de la República o de la Cámara de los Diputados, según las normas establecidas por ley constitucional». Asimismo, los apartados 1.º y 2.º del artículo 2 de la misma ley vienen a modificar los artículos 134 y 135 de la Constitución. Si el último párrafo del artículo 134 atribuía a la Corte Constitucional la facultad de juzgar «las acusaciones promovidas contra el presidente de la República y los ministros a tenor de la Constitución», la nueva ley suprime el inciso y los ministros. Y, si el último párrafo del artículo 135 señalaba que «en los juicios de acusación contra el presidente de la República y contra los ministros intervienen, además de los jueces ordinarios de la Corte, dieciséis miembros elegidos por sorteo de entre un conjunto de ciudadanos que cuenten con los requisitos de elegibilidad para el Senado y que el Parlamento determinará cada nueve años», la nueva redacción suprimía, igualmente, el inciso y contra los ministros.

Atendiendo a los reformados preceptos constitucionales, ciframos en tres los grandes ejes (76) en torno a los que se articula la reforma constitucional: En primer lugar, se elimina definitivamente la jurisdicción penal constitucional en materia de delitos ministeriales y se transfiere esta facultad a la autoridad judicial ordinaria, esto es, ya no corresponde a la Corte juzgar al presidente del Consejo de Ministros, tampoco a aquéllos cesados en sus cargos, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. En segundo lugar, se suprime la facultad del órgano parlamentario para evaluar si se ha cometido o no un delito correspondiendo, por contra, a un órgano judicial colegiado,

(76) Este elenco de innovaciones no agota, como tendremos ocasión de comprobar, las numerosas modificaciones en el conjunto del procedimiento relativo a los delitos ministeriales.

inserto en la jurisdicción ordinaria, realizar las indagaciones preliminares, es decir, le corresponde declarar si existe un mínimo fundamento de la *notitia criminis*, en cuyo caso se daría paso a la fase parlamentaria requiriéndose autorización al objeto de que el órgano colegiado pueda proceder contra los sujetos investigados. En tercer lugar, a la Cámara corresponde denegar o autorizar el enjuiciamiento de los imputados por la autoridad judicial no atendiendo a la presunta existencia de delitos atribuidos al Presidente del Consejo de Ministros o a los ministros, sino basándose en que la presunta comisión de los mismos perseguirá tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o un preeminente interés público en el ejercicio de la función de gobierno.

Como puede observarse, el cambio sufrido por este instituto resulta radical. Cabe por tanto preguntarse sobre cuáles fueron las causas que condujeron a esta transformación. Aunque no existe una única respuesta, cualquier aproximación a la búsqueda de causas exige poner de manifiesto los inconvenientes prácticos que se evidenciaron en la sustanciación de la acusación ante la jurisdicción constitucional de los procedimientos contra quienes fueran ministros de Defensa (Tanassi y Gui), así como contra otras nueve personas por delitos conexos (proceso Lockheed). A saber: a) el juicio penal protagonizado por la Corte bloqueó su funcionamiento y le impidió dedicarse a las funciones que la Constitución y las leyes le encomendaban, lo que llevó a profundizar sobre la consideración de la incompatibilidad de este instituto con los nuevos tiempos —originando en la IX Legislatura varias proposiciones de ley encaminadas a abolir el instituto (77)—, como consecuencia, entre otras, de las diversas aportaciones doctrinales tendentes a suprimir las atribuciones de la jurisdicción constitucional en materia de delitos ministeriales (78); b) el ejercicio de la jurisdicción penal constitucional se proyectaba negativamente sobre la imagen general de la Corte como tutora del ordenamiento constitucional (79) y, ade-

(77) Vid. DI RAIMO, G.: «Reati ministeriale...», pág. 1131.

(78) Por ejemplo, Di Raimo proponía la siguiente redacción del artículo 96 de la Constitución: «Por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros son perseguidos y juzgados por los órganos de la jurisdicción ordinaria previa autorización del Senado de la República según las competencias establecidas por ley ordinaria» (DI RAIMO, G.: «Contributo ad una riflessione sulla riforma dell'accusa parlamentare» *Giurisprudenza Costituzionali*, 1987, I, , pág. 434).

(79) ELIA L.: «Per una giustizia sempre meno politica (La Corte Costituzionale e i giudizi di accusa)», *Civitas*, maggio-giugno 1988, pág. 8 (citado por DI RAIMO: «Legge cos-

más, la presencia de los jueces agregados acentuaban la mayor politización del juicio; c) el juicio se concentraba en un único grado, determinándose así una situación de gran disparidad, especialmente para los imputados «laicos» en el uso de los remedios de derecho común (80).

Por otro lado, como ha apuntado ELIA (81), se ha ido poniendo de manifiesto en la sociedad una demanda de mayor igualdad de trato para los ciudadanos con independencia de las actividades que desarrollan. A ello, probablemente, habría que añadir la continua exigencia, por parte de la doctrina italiana de los últimos años, de la obligatoriedad de justificar la presunta comisión de un delito al objeto de salvaguardar un interés público o un interés supremo del Estado para evitar la sanción penal (82). Esto influirá, si bien no en la abolición total de este instituto, sí en el hecho de que a un órgano de la jurisdicción ordinaria se le faculte para iniciar la acción penal, antes encomendada a una Comisión parlamentaria, así como para juzgar al Presidente del Consejo de Ministros y a los ministros, haciendo depender, en el supuesto de que existan indicios racionales de criminalidad, su juicio de la autorización de la Cámara competente que, a su vez, se halla sujeta a ciertos límites.

tizionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione...», pág. 595).

(80) Recordemos que en el Proceso Lockheed en dos ocasiones la Corte Constitucional se pronunció sobre la legalidad de los preceptos 16 y 27 de la Ley n. 20 de 1962, relativos a los sujetos concurrentes distintos de los ministros por los delitos conexos, al considerar que la facultad de la Corte para juzgar a estos imputados laicos no vulneraba los derechos de los mismos a una doble instancia jurisdiccional. El primer pronunciamiento vino de la mano de la Sentencia n. 25 de 1977. El segundo a través de la Ordenanza de 6 de febrero de 1979. En ésta, la Corte se pronunció respecto a las alegaciones de algunos de los imputados en que se alegaba que los artículos 16 y 27 de la Ley n. 20 de 1962, relativos a los delitos conexos, colisionaban con el artículo 14.5 del Pacto de Derechos Políticos y Civiles «il quale annovera, tra i diritti dell'imputato, quello di fruirsi di un doppio grado di Giurisdizione». La Corte en esta Ordenanza se pronunció en sentido negativo. Un análisis de estas alegaciones es llevada a cabo por D'ATENA, A.: «Proceso penale costituzionali, imputati "laici" e doppio grado di giurisdizioni», *Giurisprudenza Costituzionale*, núm. 10, extraordinario, 1979, pág. 361 y sigs.

(81) ELIA L.: «Le nuove regole sui reati ministeriali», *La Legislazione Penale*, núm. 4, 1989-(2), pág. 470.

(82) Véanse los proyectos de ley de reforma de este instituto presentados durante la IX Legislatura. Un análisis de las diferentes propuestas es realizada por DI RAIMO, G.: «Contributo ad una riflessione sulla riforma dell'accusa parlamentare...», págs. 418 y 419. Vid., así mismo, POSTERARO, F. R.: «Aspetti problematici del progetto di riforma dei procedimenti d'accusa approvato in prima lettura dalle Camere nel corso della nona Legislatura», *Giurisprudenza Costituzionale*, I, 1987, pág. 435 y sigs.

V. LOS NUEVOS PERFILES DEL PROCEDIMIENTO DE EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PENAL GUBERNAMENTAL TRAS LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989

A. *Inicio del procedimiento acusatorio*

Muy al contrario de lo previsto en la normativa anterior a la reforma constitucional, los hechos, los resultados y las denuncias concernientes a los delitos indicados por el artículo 96 de la Constitución, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley constitucional n. 1 de 1989, no tendrán como destinatario al Presidente de la Cámara de los Diputados sino que deberán ser presentadas o enviadas al Procurador de la República del Tribunal de la capital de provincia del distrito de apelación competente según el territorio. El Procurador de la República, sin iniciar indagaciones al respecto, deberá transmitir, por un lado, en el término de 15 días, los documentos al órgano colegiado al que se refiere el artículo 7 de la misma ley (83) —y que se encuentra inserto en la jurisdicción ordinaria (84)—, y, por otro lado, deberá dar inmediata comunicación a los sujetos interesados para que éstos

(83) El artículo 7 de la Ley constitucional prevé que en el tribunal de capital de provincias del distrito de apelación competente por territorio se instituya un órgano colegiado. Este órgano judicial está compuesto por tres miembros efectivos y tres suplentes extraídos a sorteo entre todos los magistrados en servicio en los tribunales del distrito que tengan al menos cinco años la cualificación de magistrados de tribunal o una cualificación superior. La exigencia de que los miembros de este órgano deban ser magistrados que gocen de esta cualificación temporal ha sido considerada, entre otros por Toschi, como una garantía ante la delicada función que debe desempeñar este órgano (TOSCHI, A.: «Comentario del artículo 7 de la L.C. 16/1/1989 n. 1...», pág. 494). Siguiendo el dictado del artículo 7 de la misma Ley constitucional, por lo que respecta a su organización, este órgano colegiado está presidido por el magistrado con funciones más elevadas o, en su caso de paridad de funciones, por aquél más anciano. Cada dos años dicho órgano debe ser renovado y, en el supuesto de que se produzcan ceses o impedimento grave de alguno de sus componentes, por el procedimiento anteriormente explicado, debe ser inmediatamente reintegrado. Al vencimiento del bienio, por procedimientos no definidos, es prorrogada la función del órgano colegiado con la composición con la que ha iniciado las indagaciones previstas por el artículo 8.

(84) El órgano judicial colegiado, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Consejo Superior de la Magistratura, es un órgano judicial ordinario que no puede calificarse como órgano de relevancia constitucional ni considerarse como un órgano de la jurisdicción penal constitucional porque ello contrastaría con la referencia que la Ley constitucional n. 1 de 1989 realiza de la jurisdicción ordinaria y contravendría el fundamento que inspiró la reforma constitucional (para una mayor profundización, vid. CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana...», págs. 448 a 450).

puedan presentar alegaciones al órgano colegiado o solicitar ser escuchados (85) Ciertamente, en esta fase, como ya señalara TOSCHI (86), corresponde al Procurador de la República un impulso del procedimiento. Pero compete al órgano judicial colegiado, desde el recibimiento de los documentos por parte del procurador, realizar las indagaciones preliminares a tenor de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley constitucional (87).

Una vez concluidas las indagaciones preliminares y escuchado el Ministerio fiscal, este órgano colegiado, en el término de noventa días desde el recibimiento de los documentos, puede decidir entre las siguientes opciones: 1.º El archivo de los documentos, *con decreto non impugnabile* (88), que el Procurador de la República deberá comunicar al Presidente de la Cámara competente, pero adviértase que el artículo 8.3 de la Ley constitucional faculta al Procurador de la República para solicitar del órgano colegiado, siempre que precise los motivos y antes de que éste mandate el archivo de los documentos, el desarrollo de ulteriores indagaciones, debiendo éste adoptar su decisión en el término de sesenta días. 2.º Por el contrario, si no estima que se deban archivar los documentos transmite los mismos con informe motivado al Procurador de la República para su inmediata remisión al Presidente de la Cámara competente.

En esta primera fase, se observa que el órgano judicial colegiado cumple la función –utilizando expresión común– de primer filtro de la *notitia criminis*: a él corresponde declarar si existe un mínimo de

(85) No conviene olvidar que el artículo 1.3 de la Ley n. 219 de 1989 dispone que, «antes de que el órgano colegiado concluya las indagaciones propias, los sujetos interesados pueden presentar memoria o solicitar ser escuchados. A los mismos se les consente, en el caso de que lo soliciten, acceder a los documentos».

(86) TOSCHI, A.: «Comentario del artículo 6 de la LC 16/1/1989 n. 1», *La Legislazione Penale*, núm. 4, 1989-(2), pág. 493.

(87) Un análisis detallado sobre los aspectos procesales del artículo 8 de la Ley constitucional lo ofrece TOSCHI, A.: «Comentario al artículo 8 de la LC 16/1/1978 n. 1...», págs. 498 a 504.

(88) Las condiciones para la revocación del mismo están contenidas en el artículo 2.2 de la Ley 5/6/1989 n. 219: «Cuando sobrevengan nuevas pruebas el decreto de archivo indicado en el apartado 1 puede ser revocado por el órgano colegiado, a petición del procurador de la República competente de acuerdo con el artículo 6 de la Ley constitucional n. 1 de 1989, y observadas las formas previstas. Si dispone la revocación, el órgano colegiado provee de acuerdo con el artículo 8 de la precitada Ley constitucional y el término de noventa días allí previsto transcurre desde la fecha del recibimiento de la solicitud del procurador de la República».

fundamento de la *notitia criminis*, en cuyo caso se dará paso a la fase parlamentaria al objeto de obtener la autorización, requisito para que este órgano pueda proceder contra los sujetos investigados. Por el contrario, decretará el archivo de los documentos «si la noticia del delito es infundada, falta una condición de procesabilidad distinta para la autorización a la que se refiere el artículo 96 de la Constitución, si el delito se ha extinguido, si el hecho no está previsto por la ley como delito, si el *indiziato* (la persona sobre la cual existen indicios de culpa judicialmente relevantes) no lo ha cometido o si el hecho integra un delito distinto de aquéllos indicados en el artículo 96 de la Constitución; en esta última hipótesis, el órgano colegiado dispone del mismo modo la transmisión de los documentos a la autoridad judicial competente para conocer de los diferentes delitos» (art. 2.1 de la Ley n. 219 de 1989).

B. *Características del procedimiento acusatorio en su fase parlamentaria*

La fase parlamentaria del procedimiento es, sin lugar a dudas, la fase política por excelencia del mismo y, al objeto de alcanzar una mejor comprensión de esta fase en su globalidad, conviene, en primer lugar, aislar sus tres aspectos de mayor interés: a) el procedimiento parlamentario *estricto sensu*; b) los aspectos políticos del procedimiento; c) la sujeción de la decisión política a parámetros jurídicos.

1. El procedimiento parlamentario *stricto sensu*

Debemos recordar que la fase parlamentaria del procedimiento, a diferencia de lo previsto en la normativa anterior a la reforma constitucional de 1989, se desarrolla ante una de las Cámaras parlamentarias —aquella Cámara a la que pertenezcan las personas contra quienes se deba proceder a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley constitucional— abandonándose el procedimiento ante el Parlamento en sesión conjunta. No obstante, debemos reseñar que el concurso de una u otra Cámara (89) en la autorización para

(89) Conviene subrayar que el procedimiento parlamentario desarrollado ante una sola Cámara ha desatado algunas críticas: vid. POSTERARO, F. R.: «Aspetti problematici del progetto di riforma dei procedimenti d'accusa approvato in prima lettura».

proceder contra el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, también los cesados en su cargo, por los delitos cometidos en el ejercicio del mismo, no se ciñe en exclusiva a los sujetos mencionados sino, también, a aquellas personas que, sin ostentar estos cargos, hayan concursado con aquéllos en el cometimiento de los delitos. A tenor de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley constitucional n. 219 de 1989, la Cámara que abarca más supuestos en el orden de competencia para conceder la autorización a proceder es, sin lugar a dudas, el Senado (90): «La autorización prevista por el artículo 96 de la Constitución compete a la Cámara a la cual pertenecen las personas contra quienes se debe proceder, también si el procedimiento afecta a otros sujetos que no son miembros del Senado de la República o de la Cámara de los Diputados. Compete al Senado de la República si las personas pertenecen a Cámaras diferentes o si debe proceder exclusivamente respecto de los sujetos que no son miembros de las Cámaras».

Siguiendo las fases del procedimiento parlamentario y atendiendo al dictado del artículo 9.1 de la Ley constitucional, observamos que una vez concluidas las indagaciones preliminares, si el órgano judicial colegiado no estima que se deban archivar los documentos, transmitirá los mismos con informe motivado al Procurador de la República para su inmediata remisión al Presidente de la Cámara competente. Este, a su vez, deberá enviar inmediatamente a la Junta competente para la autorización a proceder, en base al Reglamento

ra dalle Camere nel corso de la nona legislatura...», pág. 436; DI RAIMO, G.: «La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione...», págs. 596 y 597; ELIA, L.: «Le nuove regole sui reati ministerial», *La Legislazione Penale*, núm. 4, 1989-(2), págs. 474 y 475; CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana...», pág. 452 y 453. No obstante, en palabras de Carlassare, «in qualunque modo si valuti la nuova disciplina, questo é comunque un grande risultato» (*ibidem.*, pág. 453).

(90) En este sentido, Mazzarolli considera: «E per la sola ipotesi dell'appartenenza d'un soggetto alla Camera dei deputati, nel momento in cui si apre un giudizio a suo carico, che viene a questa attribuito il relativo poter autorizzatorio, quasi a voler dare più rilievo allo *status* dell'inquisito, con una conseguente eccezione al principio illustrato: a conferma d'una tale impostazione basti considerare che, nel caso di un giudizio contro un *ex* ministro, *ex* appartenente alla Camera dei deputati, per un reato commesso nell'esercizio delle sue funzioni ministeriali, la competenza per l'autorizzazione a procedere è da ritenersi spetti, comunque, al Senato» (MAZZAROLLI, L.: «Comentario al artículo 5 de la L.C. 16/1/1989 n. 1», *La Legislazione Penale*, núm. 4, 1989-(2), pág. 490).

de la respectiva Cámara, los documentos transmitidos por el Procurador de la República. A partir de este momento, la Junta, en el caso de ambas Cámaras y según lo establecido en el artículo 9 de la Ley constitucional, en el artículo 18-ter 1 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y en el artículo 135-bis 3 del Reglamento del Senado, en un término improrrogable de 30 días deberá informar a la Asamblea, a través de informe escrito, sobre el sometimiento al procedimiento penal por los delitos a los que se refiere el artículo 96 CI –no sin antes haber escuchado a los sujetos interesados (91) bien porque lo considere oportuno bien porque los interesados (92) así lo soliciten–. En definitiva, corresponde a la Junta proponer, con respecto a cada uno de los investigados, la concesión o la denegación de la autorización para proceder por los delitos a los que se refiere el artículo 96 de la Constitución. El juicio de la Junta y, en consecuencia, su informe, en palabras de MAZZAROLLI, «deben formarse sobre la base de los elementos *di conoscenza ricavabili dagli atti inviatile*, con la única excepción de la posibilidad de integrar tales elementos a través de la audición directa de los interesados» (93). En esta sede el testimonio del ministro o ex-ministro va dirigido a justificar sus acciones demostrando, precisamente, que el objeto de éstas residía en tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o en perseguir un preminente interés público en el ejercicio de la función de Gobierno. En esta línea, CARLASSARE señala que, cada intervención de defensa del ministro o ex-ministro sólo puede producirse al objeto de demostrar que la causa penalmente relevante era precisamente la necesidad de tutelar estos intereses, no pudiendo éstos aducir argumentos o elementos defensivos

(91) Los elementos de juicio que proporcionan a la Junta los testimonios de los sujetos investigados no resultan en absoluto baladíes porque, entre otras razones, permiten que los sujetos investigados puedan ilustrar a la Junta acerca de la conexión entre sus comportamientos y la tutela de un interés del Estado constitucionalmente relevante o la persecución del preeminente interés público en el ejercicio de la función de gobierno (vid. CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana...», pág. 454).

(92) Estos tienen también, la posibilidad *di prendere visione degli atti del procedimento* (art. 9.2 de la Ley constitucional, art. 18-ter. 1 RCD y art. 135-bis 2 del RS).

(93) MAZZAROLLI, L.: «Comentario al artículo 9 de la L.C. 16/1/1989 n. 1...», pág. 505. Ciertamente, a la Junta no se le concede, ni a través de la Ley constitucional ni a través de los Reglamentos parlamentarios, la facultad de realizar investigaciones por su cuenta. En consecuencia, los únicos elementos de los que dispone la Junta al objeto de conformar su parecer son las indagaciones preliminares llevadas a cabo por el órgano judicial colegiado y los elementos de juicio que proporcionan los testimonios de los sujetos investigados.

de otra naturaleza porque «non è infatti compito della Camera valutare poi la consistenza degli addebiti o giudicare sull'eventuale infondatezza» (94). En consecuencia, «nettamente differente quindi è il significato, il tenore e il contenuto delle audizioni dei soggetti interessati in questa sede risietto a quello della fase preliminar de las indagaciones realizadas en el correspondiente colegio de magistrados donde las memorias y los intervenciones orales de los sujetos inculcados tenían como objetivo de producir elementos a descargo para negar la fundación de la acusación» (95).

Atendiendo a lo mandado por el artículo 9.3 de la Ley constitucional, la Asamblea deberá reunirse en los sesenta días posteriores a la fecha en que los documentos han sido recibidos por el Presidente de la Cámara competente para proceder de la siguiente forma: a) Si la Junta propone que los documentos sean restituidos a la autoridad judicial, por considerar que no compete a la Cámara deliberar sobre la autorización a proceder, la Asamblea estará llamada, en primer lugar, a votar sobre esta propuesta; b) La Junta propone la concesión o denegación de la autorización a proceder respecto *ai singoli inquisiti*. Si la Junta propone la concesión de la autorización puede suceder lo siguiente: 1.º) Que al menos veinte miembros de la Asamblea (96) no hayan formulado propuestas de disconformidad con respecto a las conclusiones de la Junta, mediante la presentación *di appositi ordini del giorno motivati*, en cuyo caso la Asamblea no procede a votación entendiéndose aprobadas las conclusiones de la Junta (97). En el supuesto de que la Asamblea conceda la autorización deberá remitir los documentos al órgano judicial colegiado para que continúe el procedimiento según las normas vigentes (98). 2.º) Si, por el contrario, se hubiese formulado la propuesta de dis-

(94) CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución italiana...», pág. 455.

(95) *Ibidem*, pág. 455.

(96) En este sentido, el artículo 18-ter 6.º del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone además que, «fino alla conclusione della discussione in Asamblea, venti deputati o uno o più presidenti di gruppi che, separatamente o congiuntamente, risultino di almeno pari consistenza numérica possono formulare proposte in difformità dalle conclusiones della Giunta, mediante la presentazione di appositi ordini del giorno motivati». Por su parte, el artículo 135-bis 7.º del Reglamento del Senado sólo hace mención a los veinte senadores omitiendo cualquier referencia a los presidentes de los Grupos Parlamentarios.

(97) Artículo 18-ter 8.º del RCD y art. 135-bis del RS.

(98) Artículo 9.4 de la Ley constitucional n. 1 de 1989.

conformidad, la Asamblea por mayoría absoluta de sus componentes puede negar *la autorización a proceder* (99) en el caso de que estime, con valor irrecurrible, que el imputado haya cometido el hecho con el fin de tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o con el fin de perseguir un preeminente interés público en el ejercicio de la función de Gobierno. De forma que la propuesta de denegación de la autorización se entiende rechazada si no se consigue el voto favorable de la mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea (100). La exigencia de la mayoría absoluta para denegar la autorización implica que la denegación constituye las excepción y no la regla. Desde esta perspectiva, la exigencia de la mayoría absoluta juega en contra de los sujetos investigados; recordemos que la normativa anterior a la reforma constitucional (art. 17 de la Ley n. 20 de 1962) exigía la mayoría absoluta para conceder la autorización.

2. Aspectos políticos del procedimiento y sujeción de la decisión política a parámetros jurídicos

La fase parlamentaria del procedimiento para proceder contra el presidente del Consejo de Ministros y los ministros por los delitos co-

(99) Manzella estima que no debería haberse utilizado la expresión *autorizzazione a procedere* al considerar que no nos encontramos en el campo de las condiciones de procesabilidad sino en el de las causas de justificación. Para este autor «la decisione parlamentare nega l'antigiuridicità del fatto; ha effetti estintivi sul reato; è molto di più che un mero impedimento al processo. La sua efficacia è definitiva e non temporanea» (MANZELLA, A.: *Il Parlamento*, il Mulino, Bologna, 1991, pág. 369). Por su parte, Di Raimo considera que «en términos formales la pronunciación parlamentaria de denegación (de la autorización) está estructurada como un impedimento a la *esplicazione* del proceso penal y, por tanto, el instituto se delinea como una condición de procesabilidad» (DI RAIMO, G.: «La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione...», pág. 599). A favor de la interpretación Di Raimo parece jugar el artículo 4.1 de la Ley n. 219 al considerar la denegación de la autorización como *condizione di procedibilità*. No obstante, cabe decir que durante la elaboración de la ley, la naturaleza jurídica de las dos eximentes previstas por el artículo 9.3 de la Ley constitucional no quedó en absoluto clarificada. Esto es así que tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado fueron consideradas, por unos, como causas de no punibilidad, para otros, eximentes. Vassalli, por ejemplo, considerada que se había introducido un instituto jurídico nuevo, no encuadrable en las figuras jurídicas conocidas (estas intervenciones han sido brillantemente sistematizadas por CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana...», págs. 475 y 476).

(100) Artículo 9.3 de la Ley constitucional n. 1 de 1989 y artículos 18-ter 7.º del RCD y 135-bis 8.º del RS.

metidos en el ejercicio de sus funciones, constituye, sin lugar a duda, la fase política por excelencia. Como se ha dicho con anterioridad, mientras que en la primera fase del procedimiento el órgano judicial indaga sobre la existencia de indicios de los delitos a los que hace referencia el artículo 96 CI –para poder proceder con posterioridad contra estos sujetos–, durante la fase parlamentaria se evalúa y decide –decisión que, en cualquier caso, debe ser adoptada por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara– si los supuestos hechos delictivos cometidos por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros, en el ejercicio de sus funciones, se han cometido con el fin de tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o con el fin de perseguir un preeminente interés público en el ejercicio de la función de Gobierno.

En consecuencia, la denegación de la autorización para proceder contra estos sujetos queda sustraída a la decisión arbitraria del órgano político en tanto en cuanto deberá sujetarse al cumplimiento de alguno de estos dos parámetros y no a la libre discrecionalidad de las Cámaras (101). A lo que debemos añadir que la exigencia de la mayoría absoluta para denegar la autorización para proceder exige un alto consenso político. No es menos cierto, sin embargo, que determinar el contenido material de los dos parámetros que la Cámara debe tener en cuenta para evaluar la concesión o la denegación de la autorización para proceder resulta harto difícil más allá del caso concreto: ¿qué hechos delictivos cometidos por el presidente del Consejo de Ministros y los ministros en el ejercicio de sus funciones pueden realizarse con el objeto de tutelar *un interés del Estado constitucionalmente relevante* o con el fin de *perseguir un preeminente interés público en el ejercicio de la función de Gobierno?*; más concretamente, ¿qué debe entenderse por intereses del Estado constitucionalmente relevante o por preeminente interés público en el ejercicio de las funciones de gobierno?

(101) Lo que ha llevado a Posteraro a negar la consideración de actos políticos la denegación, por parte de la Cámara competente, de la autorización a proceder (autorización que en el proyecto de ley de reforma constitucional se denominaba deliberación). Vid. POSTERARO, F. R.: «Aspetti problematici del progetto di riforma dei procedimenti d'accusa approvato in prima lettura dalle Camere nel corso de la nona legislatura...», pág. 435.

En este sentido, DI RAIMO (102) considera, respecto a la tutela de un interés del Estado constitucionalmente relevante, que esta expresión comprende no sólo los valores atinentes a la vida del Estado explícita o implícitamente *richiamati* por la Constitución sino, también, aquéllos que, privados de un directo relieve constitucional, estén ligados a los primeros por una relación de condicionamiento necesario en el sentido de que su *pregiudizio* se traduce inevitablemente en el *pregiudizio* de los otros. A la categoría genérica de los *intereses públicos* reconduce este autor aquellos intereses generales no referibles al Estado, pero concernientes a la colectividad en su conjunto. Por su parte, MAZZAROLLI considera que los intereses del Estado constitucionalmente relevantes pueden ser identificados con los intereses que la Constitución toma en consideración, esto es, con aquellos que objetivamente considera fundamentales para la vida del Estado. Ahora bien, prosigue el autor, «resta il fatto che il riportare la fattispecie delittuosa ad uno qualunque di questi valori appare attività del tutto soggettiva» (103). El preminente interés público en el ejercicio de las funciones de Gobierno, a juicio de MAZZAROLLI (104), se diferencia del primer parámetro porque no se vincula al interés público, aunque sí a las funciones, apareciendo de esta forma aún más difuso al poder servir como excusa la evaluación sobre la preminencia para incluir en tal concepto cuanto se quiera.

No cabe duda de que la amplitud de los dos parámetros evaluadores (105) deja un margen bastante amplio de discrecionalidad política. Lo que implica, en definitiva, que la decisión de denegar la autorización no deja de ser, en rigor, un acto de decisión política cuyo elemento discrecional, no obstante, se encuentra sujeto a límites, amortiguándose, sin lugar a dudas, la posibilidad de que se produzcan deliberaciones parlamentarias de carácter arbitrario. Para ZAGREBELSKY, sin embargo, «se trata de una forma de inmunidad que corre el riesgo de transformarse en la legitimación de la "razón

(102) DI RAIMO, G.: «La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione...», pág. 600.

(103) MAZZAROLLI, L. A.: «Comentario al artículo 9 de la L.C. 16/1/1989 n. 1...», pág. 508.

(104) *Ibidem*.

(105) Parámetros evaluadores que parecen querer reemerger, como señala Cariola, un concepto de «razón de Estado» (vid. CARIOLA, A.: «La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1990, pág. 72).

de Estado” o de la “razón de partido” si las Cámaras hicieran un uso *abnorme* de su poder de denegar la autorización» (106).

Conviene no olvidar, por otro lado, que la Ley constitucional prevé no sólo la posibilidad de que la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, pueda denegar la autorización para proceder contra el imputado cuando considere que éste ha cometido los hechos supuestamente delictivos con el fin de tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o con el fin de perseguir un preminente interés público en el ejercicio de la función de gobierno, si no que, por otro lado, esta evaluación de la Cámara competente es, por lo demás, irrecurrible (*valutazione insindicabile*). La previsión expresa del artículo 9.3 de la Ley constitucional acerca de la irrecurribilidad de la decisión de la Cámara competente parece impedir, en un primer momento, la posibilidad de que se plante ante la Corte Constitucional un conflicto de atribuciones entre el Parlamento y la Magistratura (107). Ciertamente, lo que se desprende de la redacción literal del artículo 9.3 de la Ley constitucional es que la *evaluación* que realiza la Cámara sobre el cumplimiento de alguna de las dos eximentes –para denegar la autorización a proceder– es irrecurrible. No obstante, hay que señalar hasta qué punto resulta contradictorio que la ley configure, en términos generales, la denegación de la autorización para proceder contra los ministros y ex-ministros, por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, como una excepción del procedimiento –al prosperar éste sólo en el supuesto que la mayoría absoluta de la Asamblea considere que los hechos se hayan cometido con el fin de tutelar un interés del Estado constitucionalmente relevante o con el fin de perseguir un preminente interés público en el ejercicio de la función de Gobierno–, al tiempo que, por otro lado, no existe la posibilidad de ejercitar jurídicamente un control sobre aquellas deliberaciones de la Cámara que, en relación con lo anteriormente señalado bien no argumenten los dos presupuestos establecidos en el artículo 9.3 de la Ley constitucional, bien se deniegue la autorización en base

(106) ZAGREBELSKY, G.: «La giurisdizione costituzionale», *Manuale di Diritto Pubblico*, a cura di Giuliano Amato e Augusto Barbera, Il Mulino, Bologna, 1994, pág. 688.

(107) De hecho la irrecurribilidad de la decisión de la Asamblea competente se introdujo a través de una enmienda en el Senado argumentada del siguiente modo: «per evitare che le decisioni dell’Assemblea competente possano far insorgere conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato (Parlamento e Magistratura), si è stabilita la insindacabilità delle valutazioni che motivano tali deliberazioni» (Vid. CARLASSARE, L.: «Comentario al artículo 96 de la Constitución Italiana...», pág. 472).

a la valoración de un eventual tercer supuesto no establecido por ley (108).

En este sentido, cabe señalar que un sector importante de la doctrina estima que la decisión de la Cámara *podiera ser recurrible*, mediante la interposición por parte de la Magistratura de un conflicto de atribuciones ante la Corte constitucional, en los siguientes supuestos: a) cuando no concurren los requisitos mínimos de identificación de los intereses constitucionalmente relevantes y el preminente interés público (109), sustentándose la decisión sobre la base de simples razones de oportunidad política (110); b) cuando la autorización para proceder sea denegada por la Cámara competente sin reunir la prevista mayoría absoluta (111); c) cuando la denegación de la autorización se fundamente con motivos diversos a los previstos por el artículo 9.3 de la Ley constitucional.

En cualquier caso, la Corte no debiera entrar, bajo ningún supuesto, en la *valoración* realizada por la Asamblea sobre la concurrencia de alguno de los dos presupuestos contenidos en el artículo 9.3 de la Ley constitucional para denegar la autorización a proceder. Finalmente, una situación muy distinta sería aquella en que la Asamblea no atendiera a los aspectos formales de la denegación de la autorización.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

En el ordenamiento italiano, a partir de la reforma constitucional operada por la Ley constitucional n. 1 de 16 de enero de 1989, podemos constatar que, a pesar de la eliminación de la justicia constitucional en materia de delitos ministeriales y de la devolución a la

(108) En sentido parecido se pronuncia Cerri al considerar que la autoridad judicial pudiera plantear conflicto cuando la autorización para proceder fuera denegada por la Cámara competente *per motivi diversi da quelli indicati dalla norma* (CERRI, A.: «Giudizio e Procedimento di accusa», *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XV, pág. 7).

(109) MAZZAROLLI, L. A.: «Comentario al artículo 9 de la L.C. 16/1/1989 n. 1...», pág. 508.

(110) D'ANDREA, A.: «Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali», *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, aprile 1990, pág. 161.

(111) DI RAIMO, G.: «Contributo ad una riforma dell'accusa parlamentare...», pág. 428; y CERRI, A.: «Giudizio e Procedimento di accusa...», pág. 7.

jurisdicción ordinaria de la facultad de juzgar la comisión de este tipo de ilícitos penales, la razón última, en versión adaptada, de la justicia política sigue subsistiendo.

En efecto, en la actualidad corresponde a un Tribunal ordinario juzgar el delito a partir de los mismos criterios con los que se juzga cualquier delito, pero a diferencia de los delitos comunes, se reserva a la Cámara competente, órgano político por excelencia, la titularidad de la valoración de aquellas causas de justificación que, en definitiva, por razones de *salus rei publicae*, legitimarian una actuación de por sí ilegal, lo que, en última instancia, impide que, aún admitiéndose la existencia de delito, la justicia ordinaria entre a valorar y a juzgar.

El nuevo procedimiento para exigir las responsabilidades penales resulta, a nuestro modo de ver, más proporcionado en tanto en cuanto, por un lado, se aproxima más al principio de igualdad: los imputados son juzgados por jueces ordinarios. Por otro lado, se invierten las mayorías necesarias exigidas para que la Cámara pueda denegar la autorización para proceder de forma que, si bien es cierto que la Cámara competente puede denegar la autorización para que la justicia ordinaria proceda, se exige que la comisión del ilícito penal sea justificado por la mayoría absoluta de la Cámara atendiendo a que éste haya sido cometido al objeto de salvaguardar un interés público o un interés supremo del Estado. La justificación de ambos conceptos —interés público, interés supremo del Estado—, cuya indefinición legal atraviesa la puerta de lo jurídico para sentarse en las faldas de lo político, parece proyectar las luces y las sombras de la clásica noción de *razón de Estado*.