

24 ottobre 2013

## La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?

di Elena Vivaldi

Ricercatrice di Diritto costituzionale - Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Abstract** L'autrice si propone di analizzare i problemi emergenti nella procedura di accertamento della responsabilità penale dei ministri. Dopo aver illustrato le posizioni assunte dalle Camere del Parlamento e dagli organi giurisdizionali nei procedimenti passati, lo scritto analizza criticamente la giurisprudenza costituzionale che su di essi si è formata. In conclusione del lavoro, l'autrice indica i possibili prossimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia, prospettando l'ipotesi che la Corte, una volta definiti gli aspetti procedurali, potrebbe essere chiamata a valutare caso per caso la effettiva natura funzionale della condotta tenuta dei ministri. The Author aims to analyze the emergent problems relating to the procedures that should be followed in order to establish the criminal liability of Ministers. The essay examines the contents of the relevant decisions both of the chambers of Parliament and of the courts, with regard to some former cases. Then, the essay deals, under a critical prospective, with the most recent decisions of the Constitutional Court on the matter of the criminal responsibility of the Ministers. The Author finally aims to highlight some possible developments for the forthcoming decisions of the Italian Constitutional Court, which - after dealing with the procedural aspects - might be called upon to evaluate, case by case, the functional nature of the Ministers' conduct.

**Sommario:** 1. Premessa; 2. La riforma del 1989: *ratio* e procedimento; 3. I problemi applicativi del procedimento relativo ai reati ministeriali nella prassi più recente; 3.1. (segue) I casi Matteoli e Castelli; 3.2. (segue) I casi Mastella e Berlusconi; 4. Tre tesi diverse; 5. Il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale: alcuni nodi critici; 6. Dalla Corte qualche chiarimento anche in ordine all'intervento della Camera competente; 7. Conclusioni.

## 1. Premessa

In attesa della sentenza che definirà il conflitto di attribuzioni tra Corte di Cassazione e Senato della Repubblica sul caso Castelli[1], pare interessante ripercorrere le recenti vicende relative alla responsabilità penale dei Ministri, tema in grande risalto negli ultimi tempi a causa anche di altri casi eclatanti, che qui richiameremo.

Come è stato efficacemente osservato, si tratta di episodi – questi ultimi - che si collocano all'interno di una sorta di «litigio permanente»[2] tra potere politico e magistratura, giunto in più occasioni alla cognizione della Corte costituzionale: e ciò perlopiù – anticipando un giudizio che sarà successivamente argomentato - a causa di prassi parlamentari discutibili, che tendono a rafforzare le guarentigie di cui godono i “soggetti della politica”[3]. Una direzione opposta, ci pare, a quella impressa dalla riforma costituzionale del 1989, la quale, pur senza tradursi in una piena parificazione tra il procedimento penale per i Ministri e quello per i comuni cittadini, ha comunque segnato la fine di un sistema di “giustizia politica”. Suonano al riguardo quanto mai attuali le considerazioni proposte da Carlassare, la quale, a quindici anni dalla riforma, sosteneva che «La pretesa dei politici inquisiti a ricevere un trattamento differenziato per il solo fatto di ricoprire [...] incarichi ministeriali, nonostante la nuova disciplina costituzionale, tuttora perdura come i casi recenti ampiamente dimostrano. L'interesse a spostare la competenza, invocando l'applicazione del procedimento differenziato – bloccando così indagini già iniziate – non è dunque cessato»[4].

Al riguardo, il *punctum dolens* della questione è costituito – come noto – dal problema dell'individuazione del soggetto chiamato a stabilire la natura ministeriale del reato. Tale qualificazione[5], infatti, è bene ricordarlo, costituisce uno snodo decisivo della riforma del 1989, in quanto ad essa sono legate sia l'applicazione dello speciale procedimento stabilito dalla legge costituzionale che la particolare guarentigia prevista (consistente nella previsione della deliberazione parlamentare in ordine alla presenza di cause giustificative).

Nel presente lavoro saranno analizzate, da un lato, le posizioni assunte dagli organi costituzionali coinvolti nelle vicende più recenti (Camera, Senato, Magistratura); dall'altro, i punti di approdo della giurisprudenza, soprattutto costituzionale: in attesa, come detto, della decisione sul caso Castelli, che potrebbe proficuamente costituire l'ultimo tassello di un mosaico sostanzialmente ormai composto.

## 2. La riforma del 1989: ratio e procedimento

La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 ha abrogato la disposizione[6] che attribuiva l'accertamento dei reati ministeriali alla Corte costituzionale[7], eliminando anche la preventiva deliberazione parlamentare[8] di messa in stato di accusa. Secondo il novellato art. 96 Cost., infatti, i Ministri «sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle

loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria». Peraltro, il passaggio dal giudice costituzionale al giudice ordinario è risultato, da un punto di vista storico, non più rinviabile dopo il referendum del 1987[9], che sancì l'abrogazione delle disposizioni concernenti il procedimento davanti alla Commissione inquirente. Il risultato "politico" di tale referendum fu colto nella volontà del corpo elettorale di depoliticizzare i giudizi sui reati ministeriali, a vantaggio di riforme maggiormente rispettose del principio di parità di trattamento[10].

Come è stato da più parti osservato[11], la riforma costituzionale ha comunque mantenuto per i reati ministeriali un carattere di distinzione rispetto al procedimento penale comune, costituito dalla «persistenza di una fase parlamentare, sia pure in funzione di filtro rispetto all'esercizio dell'azione penale»[12]: ed infatti le Camere, attraverso una valutazione di natura prettamente politica, sono chiamate a deliberare circa la presenza di specifiche condizioni di procedibilità, in grado – qualora rilevate sussistenti - di paralizzare l'azione giudiziaria[13]. A seguito della riforma, dunque, «ogni indagine sull'esistenza e la qualificazione del fatto illecito»[14] è di competenza del giudice ordinario, previa autorizzazione parlamentare. Questa ultima, come vedremo meglio, può essere richiesta dopo il compimento di indagini preliminari svolte da un collegio composto di magistrati appartenenti all'ordine giudiziario, il c.d. Tribunale dei ministri[15], che è organo specializzato del giudice ordinario[16].

Venendo in modo più specifico al procedimento per l'accertamento della responsabilità penale dei Ministri, la legge costituzionale n. 1/1989 prevede una articolazione in tre fasi. In quella preliminare al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte di appello competente per territorio è trasmessa ogni *notitia criminis*, vale a dire i rapporti, i referti e le denunce concernenti i presunti reati ministeriali. Egli, *omessa ogni indagine*[17], entro il termine di quindici giorni, trasmette - con le sue richieste - gli atti al Tribunale dei ministri e ne dà immediata comunicazione ai soggetti interessati affinché questi possano presentare memorie o chiedere di essere ascoltati. Al Procuratore della Repubblica è dunque attribuito un potere di impulso, mentre ad esso sembrano precluse attività di indagine: tanto che in dottrina si è parlato, al suo riguardo, di mero «passacarte»[18]. In realtà, a ben guardare, pare emergere un suo ruolo sostanziale, giacché la qualificazione che egli opera della condotta tenuta dal Ministro o dal Presidente del Consiglio costituisce il presupposto per l'investitura del Tribunale dei ministri[19]: e ciò è provato dalla circostanza secondo cui la trasmissione degli atti deve essere accompagnata dalla formulazione delle relative richieste. In caso contrario, come è stato sottolineato, il termine per la trasmissione degli atti, di quindici giorni, apparirebbe addirittura eccessivo[20].

Peraltro un ruolo sostanziale del Procuratore della Repubblica emerge anche dalla previsione in base alla quale egli è chiamato ad esprimere, secondo quanto previsto dall'art. 8, 1° e 2° comma della l. cost. n. 1/89, un parere obbligatorio in ordine alla decisione di archiviazione assunta dal Collegio, nonché dalla possibilità ad esso attribuita di richiedere, prima del provvedimento di archiviazione, ulteriori indagini, precisandone i

motivi (art. 8, comma 3).

Da parte sua il Tribunale dei Ministri, entro novanta giorni dal ricevimento degli atti, compiute indagini preliminari e sentito il pubblico ministero, può trasmettere gli atti con relazione motivata al Procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente, oppure disporre l'archiviazione (dandone comunicazione, ai sensi dell'art. 8 comma 4, al Presidente della Camera competente). E' dunque il Tribunale l'«organo portante» dell'intera procedura: ad esso spetta infatti valutare gli elementi acquisiti e dar seguito o meno alla qualificazione dei fatti prospettata dal Procuratore della Repubblica. A tal fine il collegio può compiere le indagini con i poteri del pubblico ministero e del giudice delle indagini preliminari, in considerazione anche dei tempi ristretti ad esso assegnati (secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1 e 2, della legge n. 219/1989). Ove il Tribunale, infatti, ravvisi un *fumus* di fondatezza delle notizie ricevute, deve inoltrare gli atti al Procuratore, con relazione motivata, «così instaurando la fase concernente le deliberazioni autorizzative attribuita al competente organo politico»[21].

Nell'ipotesi in cui si debba aprire la seconda fase - quella costituita dalla deliberazione parlamentare - interviene la Camera competente: ai sensi dell'art. 6 della legge cost. n. 1/1989, l'autorizzazione prevista dall'articolo 96 Cost. spetta infatti alla camera cui appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere, mentre spetta al Senato della Repubblica se le persone appartengono a camere diverse o si deve procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle camere[22].

Il Presidente della camera competente, una volta ricevuta la richiesta di autorizzazione, deve inviare immediatamente gli atti trasmessi alla Giunta per le autorizzazioni a procedere la quale, sentiti i soggetti interessati - ove lo ritenga opportuno o se questi lo richiedano -, riferisce con relazione scritta all'assemblea. Quest'ultima si deve riunire entro sessanta giorni e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito «per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo» (art. 9, comma 3).

Ove l'Assemblea conceda l'autorizzazione, si apre l'ultima fase. Gli atti sono rimessi al Tribunale dei ministri, che li trasmette al Procuratore della Repubblica competente per territorio: ciò al fine di evitare, in coerenza con il principio di separazione che caratterizza il processo penale a partire dalla riforma del 1988[23], la concentrazione nel Tribunale dei Ministri sia della fase delle indagini preliminari che di quella giudicante. In caso di negazione dell'autorizzazione, invece, la Camera ne dà comunicazione al Tribunale dei Ministri, il quale dispone l'archiviazione.

Alla luce del procedimento sopra richiamato nei suoi passaggi essenziali, il Procuratore della Repubblica appare, quindi come «l'elemento di raccordo tra “il motore giudiziario”

ed “il freno politico” del procedimento, da cui consegue che le ambiguità che circondano tale organo nella fase preliminare finiscono per ripercuotersi sul ruolo spettante agli altri due protagonisti del rito: il Collegio istruttorio, da un lato; la Camera competente per l'autorizzazione, dall'altro»[24].

Ma quale è la *ratio* dell'autorizzazione ed a quale stadio del procedimento essa si lega? Le forzature che hanno interessato questo istituto nei diversi casi della sua applicazione hanno riguardato sia il merito (ovvero le motivazioni addotte per negare la prosecuzione dell'azione penale) ma anche - e soprattutto, per ciò che qui più interessa - il presupposto (ovvero la titolarità del potere di qualificare il reato come *ministeriale*) sul quale esso si è innestato.

Con riferimento al merito, la riforma costituzionale ha cercato di distinguere nettamente le ipotesi di negazione dell'autorizzazione «al giudizio»[25] di cui all'art. 96 Cost. da quelle di autorizzazione «a procedere» previste dall'art. 68 Cost.[26], individuando alcuni criteri[27] - e quindi delle condizioni di improcedibilità - legati ad altrettanti interessi di rango costituzionale, in forza dei quali la Camera può negare la prosecuzione del giudizio. Tali criteri presuppongono una valutazione politica in ordine ad eventuali ragioni di Stato che possono giustificare le condotte perseguite.

D'altro canto, anche se «appare impossibile confondere i beni e gli interessi pubblici protetti con beni o interessi di gruppi, di partiti, di correnti»[28] - in quanto, comunque, in mancanza di un minimo di coerenza tra la fattispecie concreta e l'interesse da ricondurre ad essa, è «ipotizzabile un conflitto innanzi alla Corte costituzionale»[29] - è indubbio che residui uno spazio di discrezionalità da parte delle Camere nel deliberare in ordine alla autorizzazione richiesta. Le ipotesi giustificative, infatti, sono individuate con formule dagli incerti confini: l'art. 9 comma 3 della legge cost. n. 1/1989 si esprime, come abbiamo accennato, in termini di «interesse dello Stato di rilievo costituzionale», ovvero di «preminente interesse pubblico nell'esercizio delle sue funzioni di governo»[30]. Come è stato subito rilevato, soprattutto questa seconda espressione differisce dalla prima in quanto la valutazione della preminenza, legata alla funzione, si riferisce a beni solo indirettamente o implicitamente tutelati: la cui individuazione, quindi, appare maggiormente indefinita e dai contorni più vaghi[31]. Proprio per questo i primi commentatori della disciplina sottolineavano la necessità di valorizzare, nella prassi, l'esistenza di tali criteri e l'opportunità che l'intervento parlamentare ne tenesse conto in sede di motivazione[32]: quest'ultima dovrebbe in primo luogo identificare il bene o l'interesse costituzionale da tutelare e, successivamente, valutare come la condotta posta in essere dal Ministro o dal Presidente del Consiglio abbia inteso tutelarli. In questo senso, quindi, la predeterminazione di ipotesi giustificative[33] cui legare la negazione dell'autorizzazione ha inteso, indubbiamente, porre un freno all'uso del *fumus persecutionis* come *passé-partout* per garantire una vera e propria impunità per la classe politica. E nello stesso senso è senz'altro da interpretare la previsione della necessità della maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea per deliberare il diniego dell'autorizzazione: segno evidente di come, «almeno in linea di tendenza, al legislatore

costituzionale la concessione appariva la regola ed il diniego l'eccezione»[34].

Peraltro la circostanza che la Giunta operi sulla base della documentazione prodotta fino al momento della decisione e abbia la possibilità di sentire i soggetti coinvolti, fa pensare che il suo giudizio e la conseguente relazione «debbono formarsi unicamente sulla base degli elementi di conoscenza ricavabili dagli atti in viale, con l'unica eccezione della possibilità di integrare tali elementi attraverso la diretta audizione degli interessati»[35]. Tale impressione pare confermata dalle disposizioni dei Regolamenti di Camera e Senato concernenti l'autorizzazione al giudizio[36]. E ci pare che questo sia il senso del riferimento che la Corte costituzionale opera, nella sent. n. 403/1994, al principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra Tribunale dei Ministri e Camera competente[37]: le indagini compiute dal Collegio devono essere complete, in modo tale da consentire alle Camere una accurata valutazione sulla esistenza delle condizioni di procedibilità[38]. Proprio per queste ragioni, secondo la dottrina maggioritaria, la valutazione parlamentare non potrebbe estendersi al merito della condotta tenuta dal Ministro: le Camere dovrebbero «deliberare “come se” esistesse il reato per il quale il Collegio di prima indagine richiede l'autorizzazione»[39]. Torneremo più avanti su questo punto.

Se questa è la *ratio* della fase parlamentare del procedimento, pare evidente che l'intervento delle Camere non possa prescindere dalla qualificazione giuridica operata prima dal Procuratore della Repubblica e successivamente dal Tribunale dei Ministri, e che la decisione parlamentare debba riferirsi alla richiesta avanzata dal Collegio ed essere basata sulla documentazione prodotta nelle fasi precedenti del procedimento[40].

### *3. I problemi applicativi del procedimento relativo ai reati ministeriali nella prassi più recente*

Le norme relative al procedimento per l'accertamento della responsabilità penale dei Ministri, sopra sommariamente descritte, lasciano aperti alcuni aspetti problematici, puntualmente emersi nella prassi applicativa più recente.

Cronologicamente il primo problema che si è posto ha riguardato i rapporti tra Tribunale dei Ministri e Camera competente, allorché il Tribunale dei ministri – investito della cognizione da parte del Procuratore della Repubblica - ha negato la natura ministeriale del reato attraverso un provvedimento di c.d. «archiviazione anomala o asistemica», non comunicato alla Camera. Il dubbio interpretativo[41] si è posto in relazione all'art. 8, commi 1 e 4, della legge cost. n. 1/1989, in relazione a quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 219/1989. Nella prima disposizione (art. 8, comma 1), infatti, si stabilisce che il Collegio, qualora non ritenga di dover disporre l'archiviazione, deve trasmettere gli atti, con relazione motivata, al Procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente; mentre al comma 4 si stabilisce che il Procuratore

della Repubblica dà comunicazione dell'avvenuta archiviazione al Presidente della Camera competente.

Problemi di coordinamento tra le due discipline potrebbero derivare dalla circostanza che l'art. 2 comma 1 della legge n. 219/1989 accomuna, nella disciplina del procedimento che conduce all'archiviazione, l'ipotesi dell'archiviazione anomala o sistematica a tutte le altre previste dagli artt. 408 e 411[42] c.p.p.: ciò potrebbe indurre a ritenere che anche in caso di archiviazione perché il fatto non integra le ipotesi previste dall'art. 96 Cost. debba essere data comunicazione al Presidente della Camera competente.

Il secondo aspetto problematico che si è posto (secondo in ordine di tempo, sebbene logicamente precedente al primo) ha riguardato i rapporti tra autorità giudiziaria e Camere, allorquando, essendo stato esclusa *ab initio* la natura ministeriale del reato, non sia stato coinvolto il Tribunale dei Ministri, e - *quindi* - neanche le Camere.

Mentre la prima questione si è posta nei casi Matteoli e Castelli, la seconda è emersa con i più recenti casi Mastella e Berlusconi. Ripercorriamo brevemente le vicende.

### 3.1. (segue) I casi Matteoli e Castelli

Il caso che ha interessato l'ex Ministro Matteoli ha avuto origine da alcune indagini condotte nei confronti, tra gli altri, del Prefetto di Livorno, e riguardanti reati connessi ad attività edilizie svolte nel territorio provinciale di Livorno. La Procura di Genova[43], ravvisate alcune ipotesi di reato[44] a carico di Matteoli, e ritenendo si trattasse di reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni di Ministro, ne ha dato comunicazione alla Procura della Repubblica di Firenze[45]. Da parte sua il Collegio per i reati ministeriali istituito presso il Tribunale di Firenze ha dichiarato, con provvedimento del 4 aprile 2005, la sua incompetenza funzionale, valutando i fatti come estranei alla carica istituzionale ricoperta da Matteoli, disponendo quindi l'archiviazione e rimettendo gli atti al competente giudice ordinario. A seguito di ciò l'ex Ministro ha chiesto alla Camera dei deputati di elevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ritenendo che la mancata richiesta di autorizzazione avesse leso le prerogative ad essa spettanti. Il conflitto è stato dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con ord. n. 8/2008 e parzialmente accolto con sent. n. 241/2009. Con questa ultima pronuncia, sulla quale torneremo in seguito, la Corte si è occupata della archiviazione anomala da parte del Tribunale dei ministri, cioè del provvedimento con il quale lo speciale Collegio ha declinato la propria competenza funzionale sul presupposto che gli atti ad esso inviati dal pubblico ministero riguardassero fatti solo occasionalmente legati alla funzione di Ministro.

La Corte costituzionale, in quella occasione, dichiarando che spettava al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Firenze trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica perché questi ne desse comunicazione al Presidente della Camera dei deputati,

ha riconosciuto un interesse costituzionalmente protetto della Camera competente ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione, in quanto «tale comunicazione è [...] l'unico strumento che consente alla Camera stessa di apprezzare che si tratta di archiviazione che non implica una chiusura, ma, al contrario, un seguito del procedimento per diversa qualificazione giuridica del fatto di reato e così di esercitare, al riguardo, i propri poteri».[46]

Occorre sottolineare che, curiosamente, nell'occasione la Corte non ha annullato i provvedimenti impugnati[47], ritenendo che le menomazioni riconosciute derivassero essenzialmente da mancate comunicazioni, e che ad esse «potrebbe tuttora essere posto rimedio con il compimento degli atti omessi»[48]. Come è stato osservato, qualora, in ottemperanza della pronuncia, l'autorità giudiziaria avesse provveduto (come poi ha fatto) a dare comunicazione alla Camera della archiviazione anomala, «la Camera non [avrebbe fatto] altro che avere conoscenza di un provvedimento che conosce[va] già, al punto di averlo impugnato attraverso il conflitto tra poteri»[49]. Peraltro il cenno “sibillino” alla comunicazione alla Camera di appartenenza al fine di «consentirle di adottare le iniziative ritenute necessarie», ha prodotto come effetto consequenziale la delibera con la quale la Camera dei deputati, operando una previa qualificazione di ministerialità del reato, ha stabilito che la condotta dell'ex Ministro fosse giustificata dal «perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo»[50].

Ripreso il processo davanti al giudice ordinario, sulla base della pronuncia del Tribunale dei ministri, il competente Tribunale di Livorno, sez. di Cecina, ha ritenuto tuttavia necessario – prima di proseguire nel giudizio – sollevare un ulteriore conflitto di attribuzioni contro la Camera dei Deputati (ord. 18 dicembre 2009)[51], non già per sindacare il merito del provvedimento autorizzativo, bensì per contestare il *presupposto* che avrebbe legittimato l'adozione della delibera parlamentare, cioè il potere della Camera di valutare la natura funzionale della condotta. Il conflitto, dichiarato ammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 211 del 2010, è stato successivamente dichiarato improcedibile in ragione del ritardo con cui l'Autorità giudiziaria ha depositato gli atti dopo la notifica al Parlamento dell'ordinanza della Corte[52].

Successivamente alla dichiarazione di improcedibilità, le alternative possibili per il giudice ordinario erano due: riproporre il ricorso alla Corte oppure – seguendo l'indicazione della prima pronuncia della Corte – proseguire il giudizio, lasciando alla Camera la scelta di sollevare conflitto di attribuzione. La prima strada si sarebbe scontrata con una giurisprudenza consolidata relativa alla inammissibilità del ricorso già dichiarato improcedibile per tardività, riproposto dallo stesso giudice, contro la stessa delibera, nell'ambito del medesimo procedimento e grado giurisdizionale[53].

Tuttavia è stata proprio questa la strada seguita dal giudice ordinario, sul presupposto – si legge nel ricorso – che, fin quando «esiste nell'ordinamento giuridico», la delibera della Camera rappresenta comunque «un ostacolo al pieno esercizio del potere giurisdizionale da parte del giudice ordinario»: ostacolo che può essere rimosso, ad avviso del Tribunale

di Livorno, solo attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione. E la Corte ha avuto buon gioco a dichiarare inammissibile il ricorso, negando, come invece aveva tentato di dimostrare il ricorrente[54], che il *petitum* alla base del nuovo conflitto fosse differente[55].

Ancora più significativa appare la vicenda che ha coinvolto l'ex Guardasigilli Castelli[56], destinatario di una querela per diffamazione relativamente ad alcune affermazioni da lui rese nei confronti del suo predecessore, l'ex Ministro Diliberto, nel corso di una trasmissione televisiva. Anche in questo caso il Tribunale dei ministri ha giudicato «non ministeriale» il reato per il quale si procedeva, disponendo l'archiviazione anomala e comunicandola al Senato, quale Camera di appartenenza del Ministro.

A fronte di tale comunicazione il Senato, appena due giorni prima del deposito della sent. n. 241/2009 della Corte costituzionale[57], con deliberazione del 22 luglio 2009, ha dichiarato la ministerialità del reato, affermando, anche in questo caso, che il Ministro aveva agito «per la protezione e la tutela di un preminente interesse nazionale nella funzione di governo». In relazione a tale deliberazione la Corte di Cassazione ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, chiedendo alla Corte l'annullamento della suddetta delibera, nonché di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare in ordine alla ministerialità del reato. In particolare, secondo la Corte di Cassazione, sarebbe stata «formalizzata dal Senato una delibera di diniego di autorizzazione a procedere, ossia di una condizione di procedibilità del processo penale in corso, *in assenza* dei presupposti previsti dall'art. 96 Cost. per l'esercizio di tale prerogativa, *dal momento che*, in base a tale norma ed alla disciplina prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, *non spettava all'Organo parlamentare la valutazione in ordine alla natura ministeriale del reato*, rimessa invece in modo esclusivo all'Autorità giudiziaria (corsivi nostri)».

Anche in questo caso, come in quello sopra richiamato, è stato il potere giudiziario a dover «inseguire»[58] le scelte del potere politico, nel tentativo di provocare un intervento chiarificatore da parte della Consulta.

Il ricorso, dichiarato ammissibile con ordinanza n. 313/2011, sarà deciso il prossimo novembre e vedrà la Corte affrontare le stesse questioni oggetto del caso Matteoli, non esaminate nel merito per i motivi sopra richiamati.

### 3.2. (segue). I casi Mastella e Berlusconi

I casi oggetto delle sent. n. 87 e 88 del 2012 della Corte costituzione, rese nei conflitti di attribuzione instaurati tra Camere ed autorità giudiziaria, differiscono sensibilmente dai casi sopra richiamati perché, in queste vicende, sia il pubblico ministero che il giudice del rinvio a giudizio hanno negato *ab initio* la natura funzionale dei reati attribuiti all'ex

Presidente del Consiglio ed all'ex Ministro della giustizia, di talché gli atti non sono stati mai trasmessi al Tribunale dei ministri. Conseguentemente è mancato il presupposto affinché vi potesse essere una investitura formale del Parlamento, la quale consegue, come si è detto, ad un provvedimento del Tribunale dei ministri: per la prescritta comunicazione della archiviazione anomala, nel caso che la natura funzionale sia da esso disconosciuta (Corte cost., sent. n. 241/2009), ovvero per la richiesta di autorizzazione al giudizio, allorché il Procuratore della Repubblica qualifichi il reato come funzionale (ai sensi dell'art. 8, comma 1 della legge cost. n. 1 del 1989).

Come noto, l'ex Ministro Mastella è stato rinviato a giudizio dinanzi al Tribunale di Napoli per i reati di abuso di ufficio e di concussione, reati che sarebbero stati commessi durante il periodo in cui l'on. Mastella ricopriva la carica di Ministro della giustizia. Il p.m., in base agli atti ricevuti, ha escluso la riferibilità di tali fattispecie all'esercizio delle funzioni proprie del Ministro, omettendo quindi di investire della questione il Tribunale dei Ministri. Nella successiva fase di udienza preliminare, il g.u.p., con ordinanza del 20 ottobre 2010, sollecitato da un'eccezione di incompetenza funzionale volta a ottenere invece l'attivazione di quel Collegio, oltre ad affermare la propria competenza rispetto ai reati oggetto del procedimento, ha escluso di dover comunicare alla Camera di appartenenza la decisione adottata, sostenendo che non fosse configurabile a suo carico alcun obbligo informativo di tale portata, né sulla base di disposizioni di legge, né sulla scorta di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza sopra richiamata. Sulla questione, come vedremo successivamente, è intervenuta anche la Corte di Cassazione, chiamata a pronunciarsi sulla «abnormità» dell'ordinanza di rigetto del g.u.p.

Dal canto suo, il Senato, con ricorso depositato il 21 dicembre 2010, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere[59], del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e del g.u.p., chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che «non spettava a tali organi aprire e proseguire un procedimento penale a carico del Ministro senza trasmettere, invece, gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 [...], perché di tale procedimento fosse investito il Collegio per i reati ministeriali e, comunque, senza informare la Camera competente».

Infine, con riferimento al caso Berlusconi, in un giudizio avente ad oggetto i reati di concussione e prostituzione minorile[60] l'autorità giudiziaria di Milano ha disposto il rinvio a giudizio immediato dell'imputato. Il giudice precedente, infatti, oltre a ritenere evidente la prova dei fatti contestati, ha condiviso la tesi accusatoria secondo la quale l'imputato non aveva agito nell'esercizio delle sue funzioni, con ciò rigettando le eccezioni di incompetenza funzionale per ministerialità del reato avanzate dalla difesa. Pertanto, escludendo l'applicabilità dell'art. 96 Cost., ha rinviato l'imputato al Tribunale ordinario. Da parte sua, la Camera dei deputati, con ricorso depositato il 17 maggio 2011, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano e del Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale, chiedendo alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava al p.m. e al

g.i.p. avviare e proseguire il procedimento penale nonché omettere la necessaria trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali, così precludendo alla Camera l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali.

In questi ultimi casi le Camere, a differenza di quelli precedenti, non hanno deliberato un diniego di autorizzazione[61], ma si sono limitate a porre un problema di procedura. Esse quindi non hanno domandato alla Corte di accertare se i reati contestati avessero natura ministeriale, bensì di stabilire se l'autorità giudiziaria, una volta ritenuta la natura comune dello stesso, avrebbe potuto procedere nelle forme ordinarie anziché investire della questione il Tribunale dei ministri, e quindi le Camere stesse, al fine di salvaguardare le attribuzioni costituzionali di queste ultime.

Tanto è che, in via subordinata, in entrambi i ricorsi, è stato chiesto alla Corte di dichiarare che, anche nelle ipotesi in cui l'autorità giudiziaria non ravvisi la necessità di investire delle questioni il Tribunale dei Ministri, ma proceda per le vie ordinarie, essa debba dare comunicazione alle Camere, affinché queste siano poste in condizione di effettuare le valutazioni di loro spettanza, analogamente a quanto previsto dall'art. 8, comma 4, legge cost. n. 1/1989, secondo le precisazioni contenute nella pronuncia n. 241/2009 della Corte costituzionale, sopra richiamata.

#### *4. Tre tesi diverse*

Come abbiamo accennato, i recenti scontri tra Camere ed autorità giudiziaria, culminati in una serie di conflitti di attribuzione giunti davanti alla Corte costituzionale, ruotano tutti attorno alla questione di fondo relativa alla competenza a qualificare come ministeriale un eventuale reato commesso da un Ministro.

Difatti le evidenti forzature che, in questi ultimi anni, hanno interessato la procedura per l'accertamento della responsabilità penale dei Ministri pongono la necessità di ridefinire le competenze di ciascun organo coinvolto: ciò affinché l'iter previsto dalla riforma costituzionale del 1989 sia in grado di rappresentare un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di esercitare la giurisdizione in modo autonomo e le prerogative connesse all'esercizio dell'attività di Governo.

Per delineare i compiti assegnati a ciascun potere che interviene nel procedimento sopra descritto ci pare utile porre a confronto le tesi sostenute dagli organi costituzionali[62] coinvolti nelle vicende sopra richiamate, per poi analizzare il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale e provare ad indagare se permangano, anche dopo le chiarificazioni contenute nelle sent. 87 e 88 del 2012, degli elementi problematici da risolvere.

La posizione assunta in queste vicende dalla Camera dei deputati è forse la meno coerente.

Nel ricorso presentato in ordine al primo conflitto Matteoli, essa ha sostenuto la tesi secondo la quale non sarebbe previsto l'obbligo di informare le Camere in caso di archiviazione anomala, tanto che la Camera ha chiesto alla Corte di sollevare davanti a sé medesima la questione di costituzionalità della l. 219/1989[63], nella parte in cui non prevede la possibilità di deliberare l'autorizzazione anche nell'ipotesi in cui il Tribunale dei ministri abbia escluso la natura ministeriale del reato.

Qualche tempo dopo, essa ha sostenuto invece che «la competenza alla qualificazione del reato come ministeriale spetta in via esclusiva alla Camera competente»[64]. Secondo quest'ultima tesi, in sostanza, la qualificazione del reato da parte del Tribunale dei ministri altro non sarebbe che una proposta, una mera ipotesi, da sottoporre all'esame dell'organo parlamentare[65]: per questo il pubblico Ministero dovrebbe *comunque* investire il Collegio di ogni notizia di reato che coinvolga un Ministro. Se il Collegio ritiene la notizia fondata ma tale da non poter essere connotata da profili funzionali, qualifica il reato come comune e ne informa necessariamente l'Assemblea[66]; questa sarebbe chiamata a pronunciarsi *d'ufficio*[67] sull'autorizzazione a procedere, mentre al Tribunale dei ministri rimarrebbe la possibilità di sollevare il conflitto di attribuzione, contestando la scorretta qualificazione del reato operata dall'Assemblea e quindi l'ingiustificato diniego dell'autorizzazione. Se così fosse, tuttavia, il potere di qualificazione del reato in capo alla Camera competente «si porrebbe in contrasto col principio dell'indipendenza del giudice nella sua attività interpretativa (art. 101 comma 2 Cost.)»[68].

Da parte sua, il Senato della Repubblica nel ricorso per conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato n. 12 del 2010, relativo al caso Mastella, ha invece sostenuto che la competenza a qualificare il reato come ministeriale spetterebbe al Tribunale dei ministri[69]. Si tratta di una lettura che, sebbene possa apparire rispettosa del ruolo dell'organo giurisdizionale, in realtà mira a rendere necessario il passaggio parlamentare anche allorché sia stata esclusa, *ab initio*, la natura funzionale del reato da parte del pubblico ministero: solo in questo modo, infatti, la Camera competente sarebbe in grado di esprimere, in relazione all'art. 96 Cost., la propria valutazione in ordine alla presenza di ipotesi giustificative ex art. 9, comma 3 della legge n. 1/1989[70]. Sembra chiaro, però, che la posizione assunta dal Senato faccia leva su di una lettura della sent. n. 241/2009 della Corte costituzionale mirante a salvaguardare e valorizzare oltre modo il rapporto tra Camera e Tribunale dei Ministri. Secondo questa tesi, infatti, ogni volta che il pubblico ministero apprende una *notitia criminis* attribuibile *soggettivamente* ad un Ministro (senza che invece venga ad assumere alcun ruolo la qualificazione oggettiva della condotta), dovrebbe investire il Tribunale dei Ministri affinché questo verifichi la fondatezza dei fatti, qualifichi il reato e, *in ogni caso*, ne informi la Camera competente: sia in caso di richiesta di autorizzazione, che in caso di archiviazione *tout court*, sia infine nelle ipotesi di archiviazione anomala. In questa ultima ipotesi, peraltro, ove la Camera non condividesse le conclusioni del Collegio, sarebbe legittimata a sollevare conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale. Questa interpretazione garantirebbe, insomma, una compartecipazione alla qualificazione del reato da parte dell'organo parlamentare, il cui intervento sarebbe posto a presidio della autonomia del potere politico

da indebite ingerenze da parte degli organi giudiziari.

Tale lettura, però, a ben guardare, comporterebbe il reingresso, con riferimento a tutti i reati commessi dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, dell'autorizzazione a procedere: con evidente elusione delle finalità poste alla base della riforma dell'art. 68 Cost[71].

Anche questa ultima tesi, pur suggestiva e forse più insidiosa[72] di quella sostenuta dalla Camera dei Deputati, pare viziata da un elemento di fondo, che la Corte costituzionale non manca di evidenziare. Infatti l'art. 6 della legge cost. 1/1989 destina al Tribunale dei Ministri i soli rapporti, referti e denunce concernenti «i reati indicati dall'art. 96 della Costituzione, ovvero quegli illeciti che il Presidente del Consiglio ed i Ministri, anche se cessati dalla carica, abbiano commesso nell'esercizio delle loro funzioni». Non è quindi sufficiente che vi sia un nesso *soggettivo* o *cronologico* con la funzione di Ministro perché il reato dallo stesso commesso possa qualificarsi come ministeriale. In più, la lettura che della disposizione dà il Senato appare evidentemente forzata anche rispetto all'evoluzione storica della disciplina dei reati ministeriali, in quanto comporterebbe una tutela addirittura maggiore di quella apprestata ai Ministri prima della riforma del 1989, mentre era evidente che l'intento maturato negli anni in cui la novella costituzionale fu approvata era semmai quello di avvicinare il più possibile il procedimento per i reati ministeriali a quello ordinario[73].

In generale, quindi, le posizioni assunte da Camera e Senato, pur parzialmente diverse secondo gli elementi messi in luce, paiono avere lo stesso scopo ultimo, ovvero quello di assicurarsi «di poter legittimamente negare, ogni volta che occorra, la riconducibilità del reato contestato allo schema dell'illecito comune, ed in tal modo condizionare i successivi passi della magistratura»[74].

Anche la Corte di cassazione[75] è intervenuta sul punto, delineando quella che è stata definita una vera e propria *actio finium regundorum*[76]. Secondo la Suprema Corte il potere di qualificazione del reato, anche con riferimento alla sua natura, ministeriale o meno, spetta sempre all'autorità giudiziaria mentre è configurabile un obbligo di comunicazione alle Camere solo allorché si sia proceduto ad archiviazione anomala o sistematica. Ove, invece, manchi *ab initio* la qualificazione ministeriale del reato, non è configurabile nessun coinvolgimento parlamentare[77]. In altri termini, secondo la Cassazione, se il pubblico ministero qualifica il reato come non ministeriale, avvia l'*iter* ordinario senza che sia necessario alcun adempimento peculiare: «si apre così un ordinario processo penale durante il quale la qualifica di non ministerialità è sindacabile secondo le regole ordinarie dei difetti di competenza»[78].

Lasciando per il momento da parte gli effetti del mancato obbligo di comunicazione alle Camere, sul quale torneremo in seguito, ci pare che la soluzione proposta dalla Corte di Cassazione sia in linea con la lettera e la *ratio* della riforma - questa ultima confermata, come vedremo, dalla sent. n. 241/2009. Infatti il presupposto per applicare le speciali

garanzie previste dalla riforma costituzionale dell'art. 96 Cost. è proprio costituito dalla qualifica come ministeriale del reato per cui si sta procedendo da parte dell'autorità giudiziaria[79]. Ne consegue logicamente che, ove manchi tale qualificazione, il procedimento debba seguire le vie ordinarie.

##### *5. Il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale: alcuni nodi critici*

Dalle vicende descritte emerge come il confine tra l'intervento delle Camere e quello dell'autorità giudiziaria nel procedimento penale a carico dei Ministri sia diventato, almeno nei fatti, ancora più incerto a partire dall'*obiter dictum* della sentenza n. 241/2009, resa nel secondo conflitto Matteoli, secondo cui «all'organo parlamentare [...] non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria[80]». Questo passaggio, infatti, è sembrato ad alcuni un elemento sul quale fondare la competenza delle Camere in ordine alla qualificazione del reato da parte dell'organo parlamentare[81].

In realtà in tale pronuncia vi erano già contenute delle affermazioni che avrebbero potuto orientare verso una soluzione rispettosa del dettato costituzionale, escludendo che tra le iniziative ritenute necessarie per salvaguardare le prerogative delle Camere potesse rientrare quella dell'adozione di autonome delibere di improcedibilità[82]. Si legge infatti che «da tale omissione (ovvero la mancata comunicazione alla Camera competente dell'avvenuta archiviazione anomala) deriva la menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita della Camera dei deputati, che, se del caso, potrebbe sollevare conflitto di attribuzione davanti a questa Corte, ritenendo, in ipotesi, che l'asserita indebita qualificazione come non ministeriale del reato contestato abbia precluso alla Camera competente la possibilità di fare valere la guarentigia di cui all'art. 96 Cost.[83]». Ciò fa chiaramente intendere che alla Camera non spetta la valutazione se il reato sia da considerare ministeriale o meno, ma che ad essa sia data la possibilità, qualora giunga a valutazioni diverse in ordine alla qualificazione del reato rispetto a quelle fatte proprie dal giudice, di reagire attraverso lo strumento del conflitto, finalizzato, questo ultimo, non tanto a rivendicare l'esercizio di una propria funzione, ma semmai a denunciare il cattivo esercizio della funzione attribuita all'autorità giudiziaria, da parte di quest'ultima. In ogni caso, con il passaggio sibillino sopra ricordato, la Corte si è affacciata su un «insidiosissimo crinale»[84], che ha di fatto consentito una strumentalizzazione crescente delle regole che attengono al procedimento penale a carico dei membri dell'esecutivo: in un campo dove, è bene ricordare, più che mai la forma diventa sostanza[85].

Con le pronunce n. 87 e 88 del 2012[86], rese nei conflitti relativi ai casi Mastella e Berlusconi - identiche per larga parte del Considerato in diritto - la Corte è intervenuta a fare chiarezza non solo in ordine alle competenze dell'autorità giudiziaria e delle Camere ma anche, indirettamente, a qualificare la natura, i presupposti, la finalità dell'intervento parlamentare nel procedimento *de quo*, offrendo quindi una serie di elementi utili a

prevedere quale sarà la posizione della Corte nel conflitto sul caso Castelli, nonché a rileggere fatti meno recenti dai quali, peraltro, l'alterazione delle regole attinenti al procedimento è probabilmente originata.

La Corte, in via preliminare, ha ricostruito non solo la *ratio* della riforma del 1989, ma ha collocato questa ultima all'interno di un sistema di garanzie costituzionali che fonda la connotazione stessa dello stato di diritto, il quale si è sviluppato proprio attorno alla progressiva soggezione degli organi dello Stato al principio di legalità, e dunque al principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione. Ne consegue che «la deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un organo costituzionale, “solo per lo stretto necessario” [...] e, al di fuori di simile limite funzionale, scade in prerogativa illegittima, se priva di espressa copertura costituzionale [...]»[87]. Quindi eventuali prerogative non possono essere legate a qualifiche soggettive della persona - pena la loro metamorfosi in privilegio - bensì solo alle funzioni[88] che essa svolga. Peraltro, ulteriore corollario di tale impostazione, è che le immunità riconosciute ai pubblici poteri, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, nonché all'ordinaria soggezione dei cittadini alla legge, devono avere espressa copertura costituzionale.

Su queste premesse, nella materia di cui si tratta pesa la peculiare evoluzione normativa che ha interessato la disciplina sui reati ministeriali, e che è stata caratterizzata dalla volontà di segnare un netto distacco dall'originario sistema di giustizia politica disciplinato dal testo originario dell'art. 96 Cost. L'opzione percorsa è stata infatti quella della piena riespansione della giurisdizione comune, muovendo quindi da un presupposto di adeguatezza del giudice ordinario all'esercizio della giurisdizione per reato ministeriale, «fugando ogni dubbio che la deroga rispetto al rito comune trovi giustificazione, quand'anche parziale, nello scopo di prevenire l'intento persecutorio del magistrato nei confronti del membro del Governo»[89]. La Corte parte quindi dal riconoscimento della generale competenza dell'autorità giudiziaria all'accertamento dei presupposti della responsabilità, i quali, nel caso di specie, si sostanziano proprio nel giudizio in ordine alla natura, ministeriale o comune, del reato, mentre appaiono «residuali gli spazi che ad essa restano sottratti per esplicita previsione costituzionale».

Sulla base di questi presupposti concettuali, secondo la Corte, il procedimento assume connotati diversi a seconda che il fatto sia descritto nella notizia di reato in termini inequivocabilmente ministeriali - in questi casi, infatti, l'investitura del Tribunale dei ministri è immediata e non comporterà ulteriori accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria nelle forme ordinarie - oppure sia rilevabile, già *ictu oculi*, l'estraneità della condotta all'area funzionale propria dei membri dell'esecutivo - e in questo caso il procedimento va avanti secondo le comuni regole processuali, senza quindi la necessità di investire il Tribunale dei Ministri. Infatti «fino a quando non sia possibile cogliere i profili di ministerialità del fatto», non possono ritenersi maturati i requisiti peculiari che determinano la cedevolezza[90] delle norme processualpenalistiche ordinarie rispetto alla disciplina speciale. Solo quando la ministerialità del reato risulti accertata (dovendo alla

stessa essere rivolte prioritariamente le attenzioni degli organi inquirenti) allora risulterà inibita sia al pubblico ministero competente che al Procuratore della Repubblica presso il capoluogo del distretto ogni ulteriore attività, mentre questo ultimo dovrà necessariamente assumere la funzione di anello di congiunzione con il Tribunale dei ministri.

In questo modo, quindi, la Corte, tende a valorizzare il ruolo del pubblico ministero, piuttosto che quello del Tribunale dei Ministri e della Camera competente, anche «nella ponderazione dell'elemento intenzionale del reato, in funzione della titolarità del primo dell'azione penale»[91].

Con l'occasione peraltro si ribadisce che, anche in caso di scorretta, a parere delle Camere, qualificazione del reato da parte dell'autorità giudiziaria, «*la sola reazione consentita all'ordinamento (corsi nostri)*» è il ricorso per conflitto di attribuzione, specificando così il significato da attribuire all'enigmatico *obiter dictum*, sopra ricordato, contenuto nella pronuncia n. 241/2009. Proprio a seguito di tale pronuncia, infatti, in ben due casi le Camere hanno concluso di poter assumere delibere volte a giustificare, ai sensi dell'art. 9, comma 3 della l. cost. n. 1 del 1989, le condotte tenute da due ex membri dell'esecutivo[92], a prescindere da una formale richiesta in tal senso da parte dell'autorità giudiziaria e, anzi, in sostanziale disaccordo con questa ultima sulla qualificazione del reato.

Particolarmente interessante è la precisazione secondo cui in capo all'organo parlamentare permane la possibilità di difendere le proprie prerogative anche ove sia mancata, dall'inizio, la qualificazione ministeriale del reato da parte dell'autorità giudiziaria. In altri termini, secondo la ricostruzione della Corte, pur nei casi in cui manchi l'intervento del Tribunale dei Ministri, la Camera competente, *aliunde* informata del procedimento a carico di un Ministro, può comunque rivolgersi alla giustizia costituzionale per difendere le proprie prerogative, ed in questo caso la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla questione “sostanziale” della qualificazione del reato, in forza di tutte le risultanze istruttorie poste a disposizione dalle parti del conflitto.

Da parte sua, invece, l'autorità giudiziaria non solo può omettere di investire il Tribunale dei ministri della notizia di reato, ma è costituzionalmente obbligata in tal senso, non essendole possibile «sottrarsi all'accertamento della responsabilità penale nelle forme proprie della giurisdizione ordinaria penale»[93].

Peraltro, la Corte ha modo di fare chiarezza su un altro punto essenziale della procedura in discorso, in relazione alla richiesta delle ricorrenti che sia data comunicazione alla Camera anche quando sia esclusa *ab origine* la natura ministeriale del reato.

Secondo la Corte, infatti, l'autorità procedente non ha neppure l'obbligo di informare la Camera competente (il cui onere informativo è stato introdotto in via pretoria solo in caso di archiviazione anomala), in quanto tale elemento procedimentale costituirebbe solamente un adempimento aggiuntivo ed un inutile aggravio atteso che, in caso di reato comune,

l'azione del potere giudiziario si esaurisce interamente nella sfera di attribuzioni proprie di quest'ultimo. In questo modo al pubblico ministero è riconosciuto il potere di escludere direttamente ed autonomamente ogni profilo di ministerialità del reato, ridimensionando così non solo il ruolo delle Camere ma, altresì, quello del Tribunale dei ministri.

Peraltro nella medesima pronuncia si sottolinea l'inapplicabilità, nel caso di specie, del principio di leale collaborazione, invocato dalla Camera ricorrente, pur richiamato in passato dalla stessa Corte come principio ispiratore dei rapporti tra Tribunale dei ministri e Camera competente[94].

#### *6. Dalla Corte qualche chiarimento anche in ordine all'intervento della Camera competente*

Dalla delimitazione delle rispettive competenze operata nelle pronunce n. 87 e 88 del 2012 sopra richiamate pare chiaro, più di quanto non emergesse dalla precedente sent. n. 241/2009, il ruolo del Parlamento[95] nel procedimento relativo all'accertamento della responsabilità penale dei Ministri.

La Corte, in relazione all'intervento delle Camere, precisa che esso non è finalizzato a contrastare intenti persecutori della magistratura nei confronti dei componenti dell'esecutivo, ma solamente a valutare la «ragion di Stato»[96] che ha mosso la condotta del Ministro, al fine di apprezzare se vi siano le condizioni per concedere o negare l'autorizzazione al giudizio. In questo senso l'accertamento dei fatti e la conseguente valutazione operata dall'autorità giudiziaria sulla effettiva natura del reato è strumentale all'autorizzazione stessa. Ma affermare che la valutazione di ministerialità rappresenta una fase prodromica ai fini dell'esercizio delle attribuzioni conferite dall'art. 96 Cost. alla Camera in merito alla prosecuzione del giudizio penale, «non equivale a dire che essa si possa *sostituire* al giudizio espresso, nell'ambito di una prerogativa costituzionale esclusiva, dall'autorità giudiziaria, o persino possa *prevalere* su di essa (corsi nostri)»[97].

In effetti, già dal momento in cui la riforma fu approvata, parve subito chiaro che l'interpretazione delle condizioni di procedibilità di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1/1989 potesse rappresentare uno dei nervi scoperti della riforma. E ciò non solo per il tenore delle formulazioni normative, ma anche per l'utilizzo disinvolto che, attraverso di esse, avrebbe potuto compiersi della prerogativa parlamentare[98]. Pensiamo ai casi in cui la Camera competente, anche di recente, ha negato l'autorizzazione sulla base della ritenuta infondatezza della *notitia criminis*[99]; oppure ha contestato la ricostruzione dei fatti presentata dal Tribunale dei ministri[100], censurando il merito dei provvedimenti di questo ultimo[101]; fino ad arrivare - in un crescente allontanamento dal modello costituzionale - all'adozione delle c.d. delibere di ministerialità[102], ovvero di delibere che mirano a qualificare la natura ministeriale del reato, riconoscendo così la sussistenza

delle esimenti di cui all'art. 9, comma 3, anche in assenza di una formale richiesta in tal senso da parte dell'autorità procedente: con l'evidente scopo di paralizzare il procedimento.

Peraltro tale evoluzione si colloca sullo sfondo di un altro dato altrettanto rilevante: a partire dalla XIII Legislatura, infatti, i casi di diniego dell'autorizzazione a procedere sono notevolmente cresciuti, in conseguenza del cambiamento del sistema politico e dell'acutizzarsi dello scontro tra politica e magistratura[103].

Nel quadro normativo e giurisprudenziale tracciato, ci pare che l'assunzione di preventive delibere che negano l'autorizzazione al giudizio nei confronti di Ministri o Presidenti del Consiglio contraddica totalmente la *ratio* della riforma, che è quella di separare nettamente il compito dell'accertamento dei comportamenti e della loro qualificazione (spettanti alla magistratura) dalla valutazione della ricorrenza di una delle condizioni di procedibilità previste dall'art. 9, comma 3[104]. Tanto da riportare all'attenzione il tema della insindacabilità[105] delle delibere parlamentari, delibere nelle quali devono essere ravvisabili i requisiti minimi di individuazione dell'interesse costituzionalmente rilevante o del preminente interesse pubblico. In caso contrario, ovvero nell'ipotesi in cui la motivazione della delibera sia arbitraria, illogica o contraddittoria, oppure ancora sia ravvisabile un vizio di tipo procedurale[106], la dottrina maggioritaria ritiene configurabile un intervento della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni[107].

## 7. Conclusioni

Da quanto esposto, si può affermare che solo in parte i problemi applicativi sopra analizzati siano ricollegabili alla modalità con cui sono state formulate le condizioni di improcedibilità. Se pure è certamente improprio il tentativo di sostituire alla valutazione richiesta dall'art. 9 comma 3 della legge cost. n. 1/1989 un giudizio sulla non fondatezza dei fatti prospettati ed una valutazione sulla sussistenza di un eventuale *fumus* persecutorio[108], la distorsione maggiore rispetto al quadro costituzionale si è avuta mediante la tentata alterazione, da parte delle Camere, delle fasi del procedimento, al fine di incidere sul profilo - tutto sostanziale - del potere di qualificazione del reato in termini funzionali[109].

Di fronte all'indirizzo giurisprudenziale che si è andato consolidando con le due ultime pronunce richiamate della Corte costituzionale, e volendo tirare le fila delle questioni analizzate, la decisione in ordine al secondo (e terzo) conflitto Matteoli del Tribunale di Livorno - che, per eccesso di zelo, non ha proseguito il procedimento in ossequio al principio di leale collaborazione[110] - ha avuto conseguenze quasi paradossali: la paralisi di un procedimento penale per un atto assunto da un organo incompetente[111].

Del resto, come è stato chiarito dal giudice costituzionale, il tipo di potere esercitato dalla autorità giudiziaria e le modalità – rigide, preordinate – attraverso cui esso si esplica, difficilmente possono confrontarsi su un piano paritario, pur all'interno di una visione conciliativa, con il potere politico, che invece gode di canali informali e flessibili[112] di esercizio[113].

Allora, se questo è il punto di arrivo del percorso giurisprudenziale in materia, ci pare più che probabile che il conflitto sul caso Castelli non possa che concludersi con l'accoglimento delle richieste avanzate dalla Corte di Cassazione: con l'annullamento[114] della delibera del Senato e l'affermazione che non spettava a tale Camera deliberare che la condotta tenuta dall'ex Ministro integrasse un reato avente natura ministeriale. Non è da escludere, al riguardo, che la Corte possa adottare una pronuncia che, senza entrare nel merito delle motivazioni addotte per giustificare la presenza di cause di improcedibilità, possa limitarsi ad una sorta di «verifica esterna» della decisione del Senato, tesa ad individuare i c.d. «vizi *in procedendo*».

Ma, una volta che la Corte si sarà pronunciata, in modo diretto, sulle c.d. delibere di ministerialità, la tendenza nei conflitti tra Camere ed autorità giudiziaria in merito al tema della responsabilità penale dei ministri indurrà la Corte a dover valutare caso per caso la natura *ministeriale* del reato. Si profila quindi uno sviluppo simile a quello che ha interessato le delibere di insindacabilità ai sensi dell'art. 68, comma 1 Cost.: l'intervento della Consulta, infatti, che era iniziato alla stregua di un controllo esterno di congruità rispetto al procedimento, si è nel corso del tempo esteso, dopo la svolta degli anni duemila[115], al contenuto delle dichiarazioni rese dal parlamentare nel caso singolo, al fine di valutarne l'inerenza all'esercizio del mandato parlamentare. Se in analoga direzione andrà la giurisprudenza relativa alla nozione di reato ministeriale, si prospetta una conflittualità particolarmente delicata, in quanto relativa alla valutazione di una condotta operata dal giudice (attività che costituisce il fulcro della funzione giurisdizionale) rispetto alla valutazione politica operata da un ramo del Parlamento dell'attività di un Ministro.

Da altro punto di vista, se la pronuncia attesa ci pare possa rappresentare l'ultimo tassello di un quadro che, in tema di responsabilità penale dei ministri, si va chiarendo almeno in punto di procedura (rimanendo poi da chiarire i problemi di merito in ordine all'intervento ostativo delle Camere, soprattutto con riguardo alle motivazioni via via utilizzate per negare l'autorizzazione al giudizio), ci pare emergano alcuni problemi in ordine alla ragionevolezza di una possibile «asimmetria» che potrebbe instaurarsi: quella tra il caso in cui sia stata esclusa *ab initio* la natura ministeriale del reato, da un lato, e l'ipotesi in cui, invece, vi sia stata una prima ricostruzione dei fatti come connessi funzionalmente alla carica ricoperta[116]. Soltanto nel primo caso, infatti, la Corte esclude l'obbligo di comunicazione alla Camera competente, in quanto la leale collaborazione non può «declinarsi laddove non vi sia confluenza delle attribuzioni e la separazione costituisca l'essenza delle scelte compiute dalla Costituzione, al fine di ripartire ed organizzare le sfere di competenza costituzionale»[117].

Tale asimmetria sembra giustificarsi solo assumendo che una diversa qualificazione del reato tra Procuratore della Repubblica e Tribunale dei Ministri possa configurarsi, di fatto, alla stregua di un possibile errore di valutazione da parte di questo ultimo[118].

In altri termini, se si parte dal presupposto (come affermato nella sent. n. 241/2009) che dalla mancata comunicazione alla Camera «deriva la menomazione della sfera di competenza [ad essa] costituzionalmente garantita», e superando la prospettiva di sospetto nei confronti dell'autorità giudiziaria, l'interesse dell'organo parlamentare ad essere informato dovrebbe sussistere anche nel caso in cui manchi *ab initio* la qualifica ministeriale del reato. Ci pare, insomma, che il punto critico non sia tanto l'eventuale comunicazione alla Camera competente della pendenza di un procedimento penale nei confronti di un esponente del Governo (che dovrebbe essere comunque dovuta), quanto il *seguito* di tale comunicazione da parte delle Camere, ovvero la valutazione della condotta del Ministro esclusivamente nei termini indicati dalla legge. E' probabile, al riguardo, che la decisione della Corte (di cui alle sent. n. 87 e 88 del 2012) di limitare il potere di intervento delle camere sia stato ispirato dallo scopo di scongiurare interventi irrituali di queste. Anche per questo motivo la sentenza sul caso Castelli potrebbe offrire un importante chiarimento in ordine ai rapporti tra Camere ed autorità giudiziaria sul procedimento relativo ai reati ministeriali.

[1] Si tratta delle accuse in ordine ai reati di ingiuria e diffamazione ai danni dell'onorevole Diliberto in riferimento a talune espressioni usate dall'ex Ministro Castelli nel corso di una trasmissione televisiva trasmessa il 21 marzo 2004. La vicenda è particolarmente significativa in quanto, ancor prima del tentativo di inquadrare le condotte di Castelli sotto l'ombrello delle prerogative ministeriali, vi è stato quello di porle al riparo dell'art. 68 Cost. In quel caso, contro la delibera del Senato del 30 giugno 2004 relativa alla insindacabilità ai sensi dell'art. 68, comma 1 Cost., il g.u.p. del Tribunale di Roma aveva sollevato conflitto di attribuzioni, risolto poi dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 304/2007 nel senso che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Castelli costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni. Successivamente il Senato, con una nuova deliberazione (del 22 luglio 2009) di accoglimento delle conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, ha dichiarato il carattere ministeriale dei reati contestati a Castelli. La Corte di Cassazione, investita della questione a seguito di ricorso proposto dal Procuratore generale presso la Corte di appello di Roma avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale della medesima città il 6 novembre 2009 - con la quale il senatore Castelli era stato assolto in quanto «non punibile, trattandosi di opinioni espresse per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo» - ha sollevato conflitto di attribuzione contro il Senato della Repubblica. Il conflitto, dichiarato ammissibile con ord. n. 313/2011 sarà discusso, nel merito, nella seduta del 19 novembre prossimo.

[2] L'espressione è di E. Malfatti, *In attesa della decisione della Corte costituzionale: chi qualifica un reato «ministeriale»?*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, n. 3, pag. 654.

[3] Sul tema si rinvia alle considerazioni di L. Carlassare (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003; Id, *Genesis, evoluzione e involuzioni delle immunità politiche in Italia*, in R. Orlandi, A. Pugiotto (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, 2005, pag. 33 e ss.; T. F. Giupponi, *Le immunità della politica*, Giappichelli, 2005.

[4] L. Carlassare, *Art. 96*, in G. Branca, A. Pizzorusso, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, pag. 506. L'A., peraltro, auspicava una «ulteriore e definitiva riforma costituzionale che elimini davvero, finalmente, qualsiasi distinzione fra Ministri e cittadini di fronte alla responsabilità penale, distruggendo completamente quelle reti di protezione che si rivelano purtroppo, alla prova dei fatti, privilegi assolutamente ingiustificabili».

[5] Sulla natura dei reati commessi dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni si veda A. Ciancio, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Giuffrè, 2000.

[6] Evidenzia l'anomalia del sistema italiano di giustizia politica fino alla riforma del 1989, L. Carlassare, *Commento all'art. 1 L.C. 16/1/1989, n.1*, in *Legislazione penale*, 1989, pag. 478, secondo la quale ogni sistema di *impeachment* presuppone un sistema dualistico, in cui alla Camera rappresentativa si oppone un esecutivo monarchico o comunque indipendente dall'organo elettivo. «Quando la contrapposizione viene meno, sostituita dal rapporto fiduciario tra maggioranza alla Camera e Governo, il significato dell'istituto si perde: è il mutato rapporto tra gli organi di vertice, conseguente all'affermarsi di un sistema parlamentare, ad aprire la questione della sua *ratio*». Non è un caso che tale sistema fosse previsto anche nello Statuto Albertino, laddove all'art. 47 si leggeva «La Camera dei deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re». Il mantenimento dell'istituto, negli anni precedenti alla riforma del 1989 ha fatto pensare, invece, che esso assumesse la funzione di garanzia verso il potere, piuttosto che una connotazione offensiva. Come ricorda l'A., la prima proposta di riforma fu presentata solo nel 1978 (da parte dell'on. Martinazzoli), in seguito allo scandalo scoppiato intorno al caso Lockheed.

[7] Le motivazioni che avevano indotto a «liberare» la Corte costituzionale delle funzioni di giudice dei reati ministeriali erano plurime. Tra queste un ruolo di primo piano assunse la volontà di salvaguardare l'immagine stessa della Corte la quale, anche in ragione della presenza dei giudici aggregati - che ne accentuava la politicità del giudizio - poteva esserne danneggiata in termini di legittimazione (così L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Legislazione penale*, 1989, pag. 466 e ss). Inoltre l'attribuzione di tale funzione poteva far nascere sospetti in ordine alla effettiva imparzialità della Corte: sospetti, peraltro, aggravati dalla circostanza che l'intero procedimento si esplicava in un unico grado di giudizio anche per i c.d. "imputati laici", coinvolti nei procedimenti in cui

imputati principali erano i Ministri.

[8] Il Parlamento in seduta comune interveniva dopo che una Commissione bicamerale “inquirente” aveva svolto indagini sostitutive di quelle rientranti nella competenze istruttorie della magistratura penale, predisponendo, appunto, la messa in stato di accusa o l’archiviazione. Sul precedente sistema di giustizia politica si veda, tra gli altri, G. Di Raimo, *Reati ministeriali e delitti presidenziali*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, VI, Firenze, 1969, pag. 190 e ss.; A. Pizzorusso, *I reati ministeriali*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1975, pag. 1711 e ss.; G. Vassalli, *I reati ministeriali tra interpretazione e riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, pag. 509 e ss.; G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, pag. 393 e ss.

[9] Sulla vicenda referendaria e sul suo significato “politico”, si vedano le considerazioni di E. Rossi, *Il processo penale costituzionale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1987-1989), Giappichelli, 1990, pag. 295 e ss.

[10] In questo senso, si veda L. Elia, *Le nuove regole ...* cit., pag. 467, per il quale «il referendum del 1987, accanto alla sua non trascurabile efficacia di atto abrogativo, assun[se] anche, di fatto, una valenza consultiva, sia pure di incerta portata, con l’indicazione di un favor popolare per una modifica profonda del sistema in vigore, e cioè per un mutamento ancor più incisivo di quello elaborato del corso della IX legislatura».

[11] Parla di «procedimento speciale nell’ambito della giurisdizione ordinaria» con finalità di «protezione della funzione di governo [...] prevedendo, altresì, cautele contro un uso politicamente mirato dell’azione penale contro i Ministri», A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, 2004 pag. 417.

[12] Così A. Ciancio, *Art. 96*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 1863.

[13] Hanno parlato, al riguardo, di «immunità processuale funzionale», G. Marinucci, E. Dolcini, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2009, pag. 117.

[14] In tal senso si esprime anche L. Carlassare, *Commento all’art. 1...* cit., pag. 483, secondo la quale spetta esclusivamente all’autorità giudiziaria anche la valutazione sulla fondatezza della *notitia criminis*, quindi non è più possibile negare l’autorizzazione per insufficienza di indizi, «perché non è questo l’oggetto della valutazione parlamentare».

[15] La legge cost. 1/1989 ha previsto, infatti, che presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d’appello sia istituito un collegio composto di tre membri effettivi e tre supplenti, estratti a sorte tra tutti i magistrati in servizio nei tribunali del distretto che abbiano da almeno cinque anni la qualifica di magistrato di tribunale o qualifica superiore. Il collegio, presieduto dal magistrato con funzioni più elevate, o, in caso di parità di funzioni, da quello più anziano d’età, si rinnova ogni due anni ed è immediatamente

integrato in caso di cessazione o di impedimento grave di uno o più dei suoi componenti.

[16] Parla di «anomala sezione specializzata presso il Tribunale», T.F. Giupponi, *Perseguibilità penale dei membri del Governo*, in R. Orlandi, A. Pugiotto (a cura di), *Immunità politiche ... cit.*, pag. 364.

[17] Come specifica A. Pace, *La Camera dei Deputati può, attualmente, sollevare un conflitto tra poteri contro il P.M. e il Tribunale di Milano per il c.d. caso Ruby?*, In *Rivista AIC*, 1/2011., pag. 4, tale assunto è da ritenere riferito solo alle indagini *sui fatti*.

[18] Così F. Posteraro, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1988, pag. 100; nonché L.A. Mazzarolli, *Commento all'art. 9 L.C. 16/1/1989*, in *Legislazione penale*, 1989, pag. 505.

[19] E. Albanesi, *La «propria» ed «autonoma valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati (sent. Corte cost. n. 241/2009)*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010, pag. 469 e ss. Nello stesso senso M. Bellacosa, A. Celotto, *Reato Ministeriale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento 2012, Utet, pag. 600; P. Dell'Anno, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001; E. Furno, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui reati ministeriali .. ma con una decisione che desta perplessità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pag. 3064 e ss.

[20] A. Ciancio, *Art. 96 cit.*, pag. 1873; nello stesso senso, A. Cariola, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pag. 48.

[21] Così A. Toschi, *Commento all'art. 8 L.C. 16/1/1989*, in *Legislazione Penale*, pag. 499.

[22] Così dispone l'art. 5 della legge cost. n. 1/1989. Come ricorda A. Ciancio, *Art. 96 cit.*, pag. 1876, la prevalenza accordata al Senato è il frutto della progressiva perdita di consenso di proposte avanzate in sede di revisione costituzionale tese ad assegnare solo a questa Camera le competenze in ordine a deliberare la presenza di ipotesi giustificative (e dopo che era caduta la proposta di attribuire tale funzione al Parlamento in seduta comune, poi abbandonata sia per non aggravare troppo il procedimento, sia per prendere le distanze in modo netto dal precedente sistema di giustizia politica). La soluzione accordata, peraltro, risponde all'esigenza di assicurare una uniformità delle decisioni sulla procedibilità o meno in ordine ad un medesimo fatto, addebitabile a più persone.

[23] A tal proposito si ricorda la sent. 134/2002, con cui la Corte costituzionale, modificando il proprio orientamento rispetto alla precedente sent. n. 265/1990, torna sul tema della eventuale sovrapposizione nel Collegio di cui all'art. 7 della l. cost. 1/1989 della funzione di giudice per le indagini preliminari (prima che l'autorizzazione venga

concessa) e di giudice dell'udienza preliminare (dopo l'eventuale concessione dell'autorizzazione). In considerazione del profondo mutamento che ha interessato il processo penale nel 1988, confermato poi dalla riforma costituzionale dell'art. 111 Cost. ispirata al principio del giusto processo, la Corte sottolinea «la necessità che le deroghe al diritto comune cessino oltre il momento della concessione dell'autorizzazione a procedere, essendo implicito l'intento normativo del riformato art. 96 Cost. di valorizzare, in materia, il diritto processuale comune». Per un commento alla pronuncia, si veda anche L. Elia, *Gli inganni dell'ambivalenza sintattica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pag. 1049 e ss. e, *ivi*, C. Pasini, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*, pag. 1052 e ss.

[24] A. Ciancio, *Art. 96 cit.*, pag. 1873. Nello stesso senso N. Carulli, *Archiviazione e reati ministeriali*, in *Studi in onore di G. Vassalli*, II, Padova, 1991, pag. 491.

[25] Così A. Ciancio, *Art. 96 cit.*, pag. 1875.

[26] Peraltro, mentre l'art. 68 Cost. fa riferimento ad un'autorizzazione legata alla condizione soggettiva di parlamentare, limitata alla durata del mandato, l'ipotesi formulata nell'art. 96 Cost. riformato pare chiaramente legata all'attività svolta dal Ministro e, quindi, l'autorizzazione deve essere richiesta anche se questo sia cessato dalla carica. Così M. Bellacosa, A. Celotto, *Reato Ministeriale cit.*, pag. 604.

[27] Con la conseguenza, come mette in rilievo L. Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Legislazione penale*, 1989, pag. 475, che la posizione dei Ministri venga ad essere percepita, e atteggiarsi concretamente, come deteriore rispetto a quella dei parlamentari. Obiezione alla quale l'Autore risponde sottolineando l'opportunità che la riforma dell'art. 96 Cost. possa indurre a rendere meno condiscendente il Parlamento di fronte a condotte dei suoi membri palesemente estranee all'esercizio delle loro funzioni.

[28] L. Elia, *Le nuove regole ... cit.*, pag. 469.

[29] L. A. Mazzarolli, *Commento all'art. 9... cit.*, pag. 508.

[30] Per un tentativo di definizione del campo di applicazione delle due condizioni di improcedibilità si veda G. Di Raimo, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 59.

[31] L. A. Mazzarolli, *Commento all'art. 9 ... cit.*, pag. 508. Come ricorda L. Carlassare, *Art. 96 cit.*, pag. 465, forse sarebbe stata più precisa la formulazione proposta dall'on. Bassanini (Camera dei Deputati, X Legislatura, seduta del 12 maggio 1988), che consentiva il diniego dell'autorizzazione qualora il Ministro avesse agito «nell'esercizio della funzione di Governo, per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante e non altrimenti tutelabile (corsivi nostri)».

[32] L'importanza della motivazione nella negazione dell'autorizzazione a procedere è confermata dal dibattito parlamentare e, in particolare, dagli interventi dei senatori Elia e Maffioletti nella seduta del 1/7/1988 nonché nella relazione del Ministro Vassalli, secondo il quale «le osservazioni politiche e morali [...] fatte dal senatore Elia anche in relazione all'obbligo di motivazione inducono a superare le perplessità» espresse da alcuni.

[33] Secondo L. Carlassare, *Art. 96 cit.*, pag. 460, l'elemento centrale di differenza rispetto all'autorizzazione a procedere di cui all'art. 68 Cost. sta proprio nel «vincolo imposto alla discrezionalità parlamentare attraverso l'indicazione dei motivi che consentono di negarla».

[34] L. Elia, *Le nuove regole ... cit.*, pag. 473. Come noto, con tale previsione, il criterio appare invertito rispetto a quello previsto dall'art. 17 della legge n.20/1962, che richiedeva, incostituzionalmente - secondo parte della dottrina - la maggioranza assoluta per poter proseguire l'azione. A tal proposito pare interessante segnalare che di recente (24 febbraio 1999) è stato inserito il comma 8 *bis* all'art. 135 *bis* del Regolamento del Senato secondo il quale le proposte di diniego dell'autorizzazione devono essere messe ai voti in una seduta antimeridiana, in modo da consentire ai Senatori di votare per tutta la giornata (ovvero anche nella seduta pomeridiana) mediante votazione nominale con scrutinio simultaneo o, successivamente, dichiarando il voto ai Segretari. Si specifica, peraltro, che nell'intervallo tra le due sedute, i documenti di scrutinio siano custoditi sotto la vigilanza dei Segretari. Pare evidente che la modifica abbia lo scopo di facilitare il conseguimento della maggioranza assoluta. Nella relazione di accompagnamento alla modifica del regolamento, si legge, infatti che la Giunta ha convenuto su tale modifica con «l'obiettivo di consentire all'Assemblea di esprimere *la sua reale volontà* [...]. L'esperienza insegna che circostanze contingenti spesso impediscono, anche solo per pochissimi voti, il raggiungimento di quel *quorum* e che *frustrano così il reale intendimento del Senato*. A questo scopo, la Giunta propone di assegnare alla votazione una intera giornata di lavori e di introdurre una fattispecie a formazione progressiva (corsivi nostri)». Come rileva G. Tali Barbieri, *Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/1989*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di L. Carlassare*, Jovene, 2009, pag. 744 e ss., la norma introdotta è quantomeno discutibile, perché «appare chiaramente "fraudolenta" rispetto a quanto previsto dall'art. 9, comma 3, l. cost. n. 1 del 1989». Inoltre, la disposizione contraddice il principio di divieto di interruzione delle votazioni, disatteso finora solo con riferimento alle nomine e comunque sempre circoscritto all'interno della stessa seduta. Sul punto, tra gli altri, si veda A. Manzella, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, pag. 288.

[35] A. Mazzaroli, *Commento all'art. 9 ... cit.*, pag. 505.

[36] Nell'art. 135 *bis* del Regolamento del Senato (modificato il 7 giugno 1989), rubricato «*Esame degli atti trasmessi dall'autorità giudiziaria per l'autorizzazione a procedere per i reati di cui all'art. 96 Cost.*»(corsivi nostri), è disposto che «ai fini dell'autorizzazione a procedere» il Presidente del Senato invia alla Giunta gli atti trasmessi dall'autorità

giudiziaria. La Giunta invita l'interessato a fornire i chiarimenti che egli reputi opportuni o che essa ritenga utili, consentendo all'interessato di «prendere visione degli atti del procedimento, di produrre documenti e di presentare memorie». Dispone nello stesso senso l'art. 18 *ter* del Regolamento della Camera (modificato il 28 giugno 1989).

[37] Essa sottolinea, infatti, che «il potere del Collegio inquirente [...] finisce per incidere indirettamente sul potere della Camera nel senso che l'eventuale abdicazione del Collegio ad esercitare il suo potere priva la Camera di elementi di fatto la cui rilevanza, o meno, al fine del riscontro delle finalità di cui all'art. 9, comma 3, essa sola può apprezzare. Ciò mostra come l'esercizio del potere del Collegio inquirente si attegga anche come obbligo di leale collaborazione non essendo nella discrezionalità del Collegio procrastinare a dopo l'autorizzazione a procedere atti di indagini preliminari che potrebbero essere compiuti prima» (Corte cost., sent. 403/1994, § 7 del Considerato in diritto). Per un commento alla pronuncia, L.A. Mazzaroli, *Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sulla competenza della Camera dei deputati circa gli atti di indagini preliminari compiuti dal giudice ordinario in materia di reati ministeriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pag. 3595 e ss e, *ivi*, A. Pisaneschi, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei deputati e principio di «leale collaborazione»*, pag. 3590 e ss.

[38] Come rileva, peraltro, G. Tarli Barbieri, *Il procedimento per i reati ministeriali ... cit.*, pag. 729, negli ultimi anni si sono moltiplicati i casi in cui le Camere chiedono al Collegio un supplemento di indagini; tale prassi, se è da considerare legittima nella misura in cui è finalizzata ad apprezzare più compiutamente la presenza di un interesse pubblico a sostegno della condotta criminosa del Ministro, diventa, al contrario, arbitraria allorché abbia finalità meramente dilatorie.

[39] L. Elia, *Le nuove regole ... cit.*, pag. 472. Nello stesso senso A. Ciancio, *Art. 96 cit.*, pag. 1878, secondo la quale «l'intervento parlamentare non può risolversi in una valutazione oggettiva sull'esistenza del reato».

[40] L'art. 8 della legge cost. n.1/1989, infatti, prevede che il Tribunale dei ministri, entro novanta giorni dal ricevimento degli atti da parte del Procuratore della Repubblica, compie le indagini preliminari e, sentito il pubblico ministero, se non ritiene che si debba disporre l'archiviazione, trasmette gli atti con relazione motivata al procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente.

[41] Si vedano le considerazioni di G. Ferri, *Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del Parlamento in caso di archiviazione «anomala»*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 4 maggio 2010.

[42] L'art. 2, comma 1 prescrive infatti che «Il collegio [...] dispone l'archiviazione di cui al comma 2 del predetto articolo 8, se la notizia di reato è infondata, ovvero manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione, se il reato è estinto, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se

l'indiziato non lo ha commesso *ovvero se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione* (corsivi nostri)». Peraltro si specifica che «in tale ultima ipotesi il collegio dispone *altresì* la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato». Come è stato osservato, ciò potrebbe indurre a ritenere che debba essere trasmessa anche la notizia dell'archiviazione. Così G. Ferri, *La Corte costituzionale sul conflitto tra poteri dello stato in seguito all'archiviazione per "non ministerialità" dei reati (in margine al «caso Matteoli»)*, in *Cassazione Penale*, 2010, n. 2, pag. 550.

[43] Competente a causa del coinvolgimento, nello stesso procedimento, di un giudice del Tribunale di Livorno. Per una ricostruzione dei fatti si veda F. Selvatici, *Case all'Elba, giudice arrestato*, in *la Repubblica*, 3 settembre 2003; L. De Majo, *«Quel giudice si fece corrompere»*, in *Il Tirreno*, 12 dicembre 2008 e *Elbopoli, sei condanne eccellenti. Tre anni all'ex capo dei Gip: corruzione*, in *Il Tirreno*, 22 aprile 2009.

[44] I reati ipotizzati sono quelli di favoreggiamento personale e rivelazione di segreti d'ufficio. Pare, infatti, che l'ex Ministro dell'Ambiente avrebbe illecitamente informato il Prefetto delle indagini che lo riguardavano e delle intercettazioni in corso, danneggiando quindi l'attività della magistratura inquirente.

[45] L'art. 6 della L. cost. n. 1/1989 dispone, infatti, che «i rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati indicati dall'art. 96 Cost. sono presentati o inviati al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio».

[46] Corte cost., sent. n. 241/2009, § 4.4. del Considerato in diritto.

[47] In particolare, si trattava del provvedimento con cui il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Firenze, nell'ambito del procedimento penale a carico dell'ex Ministro Matteoli, dichiarava la propria incompetenza funzionale a giudicare di reati ritenuti non ministeriali e disponeva direttamente la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale competente, nonché del provvedimento con il quale il Tribunale di Livorno, sez. distaccata di Cecina, ribadiva l'insussistenza nel caso di specie dell'obbligo di richiedere alla Camera competente l'autorizzazione a procedere.

[48] Sent. n. 241/2009, § 4.7 del Considerato in diritto.

[49] R. Romboli, *Nota a sentenza Corte costituzionale n. 241/2009*, in *Foro Italiano*, 2009, I, pag. 2895.

[50] Da parte sua la Camera dei Deputati, nella seduta svolta in data 28 ottobre 2009, esaminata la relazione della Giunta per le autorizzazioni sulla riferibilità all'art. 96 Cost. dei fatti oggetto del procedimento penale, ha approvato, a maggioranza assoluta, la proposta della Giunta.

[51] Nell'ordinanza del dicembre 2009 del Tribunale di Livorno, sez. staccata di Cecina, con la quale è stato sollevato il conflitto, si sottolinea che «A fronte del diniego della autorizzazione a procedere da parte della Camera, *pur potendosi opinare [...] che tale diniego non sia vincolante per l'autorità giudiziaria procedente* in considerazione della natura comune del reato contestato al Ministro Matteoli e che pertanto, astrattamente, *il Tribunale avrebbe potuto anche procedere senza tenerne conto*, il principio della leale collaborazione tra gli organi dello Stato renda opportuno che sia lo stesso Tribunale a sollevare conflitto di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e la Camera dei Deputati ai sensi dell'art. 37, legge n. 87/1953, affinché la Corte costituzionale statuisca se, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., spetti alla Camera di appartenenza o all'autorità giudiziaria la valutazione in ordine alla natura ministeriale o meno del reato contestato (corsivi nostri)».

[52] Con l'ordinanza n. 317/2011 (annotata da R. Romboli, in *Foro Italiano*, 2012, I, pag. 351) la Corte ha precisato che mentre il ricorso e l'ordinanza risultano tempestivamente notificati, il loro deposito presso la cancelleria della Corte, con la prova delle notificazioni, è stato effettuato oltre la scadenza del termine previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (disposizione peraltro modificata con delibera 7 ottobre 2008, con la quale è stato portato da venti a trenta giorni il termine per il deposito).

[53] R. Romboli, *Nota a ordinanza Corte costituzionale n. 317/2011*, in *Foro Italiano*, 2012, I, pag. 351.

[54] Nel ricorso si legge, infatti, che il profilo di diversità rispetto al primo ricorso risiederebbe, *in primis*, nella circostanza secondo cui il Tribunale non intenderebbe, oggi, disconoscere alla Camera la possibilità di dissentire dalla qualificazione del reato operata dalla competente autorità giudiziaria, ma piuttosto censurare il fatto che l'organo parlamentare si sia discostato dalle indicazioni della sent. n. 241 del 2009, negando l'autorizzazione a procedere senza sollevare preventivamente conflitto di attribuzione. Inoltre anche il *petitum* sarebbe diverso e più ampio rispetto a quello del precedente ricorso, venendo richiesta, in aggiunta ad una pronuncia di accertamento, anche una pronuncia di natura costitutiva, di annullamento dell'atto viziato da incompetenza.

[55] Con l'ordinanza n. 186/2012 (annotata da R. Romboli, in *Foro italiano*, 2012, I, pag. 3246) la Corte ha infatti dichiarato che il nucleo delle doglianze contenuto nel secondo ricorso del Tribunale di Livorno è il medesimo rispetto al precedente (dichiarato, appunto, improcedibile con ord. n. 317/2011), confermando la giurisprudenza in base alla quale il conflitto dichiarato improcedibile non può essere riproposto, stante «l'esigenza costituzionale che il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, una volta instaurato, si concluda in termini certi, non rimessi alle parti confliggenti, non essendo consentito mantenere indefinitamente in sede processuale una situazione di conflittualità di poteri».

[56] A fronte di questa nuova delibera la Corte di Cassazione, che nel ricorso sottolinea come «dai lavori parlamentari emerge solo che è stato valutato il merito del provvedimento adottato dal Tribunale dei Ministri», ha sollevato conflitto di attribuzioni, dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 313/2011.

[57] Come segnala E. Malfatti, *Le prerogative costituzionali del potere politico nella lente "riflessa" della giurisprudenza. Qualche spunto ricostruttivo*, in G. D'Elia, G. Tiberi, M.P. Viviani Schlein, *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, 2011, pag. 482, la tempistica che ha interessato la deliberazione della Camera si caratterizza per una mancanza di "deferenza" nei riguardi della Corte costituzionale e, in particolare, di una decisione che, con ogni probabilità, avrebbe inciso sulle scelte dell'Assemblea. Sulla vicenda si veda anche G. Arconzo, *A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati?* in *Quaderni costituzionali*, 2010, pag. 113 e ss.

[58] L'espressione è di E. Malfatti, *Le prerogative costituzionali ... cit.*, pag 483.

[59] Le indagini, infatti, erano state aperte dalla Procura di Santa Maria Capua Vetere e concluse da quella di Napoli, a cui gli atti erano poi stati trasmessi per competenza territoriale.

[60] Il riferimento è al noto "caso Ruby" e alla telefonata dell'allora Presidente del Consiglio alla Questura di Milano, effettuata, secondo la difesa, per facilitare il rilascio di Karima El Mahroug nella convinzione che si trattasse della nipote del Presidente dell'Egitto Mubarak, e quindi per evitare un incidente diplomatico. In realtà il 21 dicembre 2010 Berlusconi è stato indagato dalla Procura di Milano per concussione, in quanto, secondo l'accusa, aveva abusato della sua qualità di Presidente del Consiglio per esercitare una indebita pressione sui funzionari della Questura per ottenere il rilascio della minorenni marocchina, al fine di coprire il più grave reato di prostituzione minorile, emerso poi nel corso delle indagini successive. Per una ricostruzione dei fatti si rinvia a A. Carminati, *Il procedimento parlamentare originato dal "caso Ruby" e culminato nella decisione della Camera di sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria*, in *Rivista AIC*, 2011, n. 4. Si vedano, inoltre, P. Colaprico, "Nipote di Mubarak, tesi risibile" la procura contro le Camere su Ruby, in *la Repubblica* del 22 settembre 2011, pag. 9, P. Colonnello, *I Pm del caso Ruby: "la Camera va contro la Carta"*, in *la Stampa* del 22 settembre 2011, pag. 6-7, F. Luca, *La Procura di Milano: "la Camera ha interferito oltre la Costituzione"*, in *il Manifesto* del 22 settembre 2011, pag. 4.

[61] Come ricorda A. Carminati, *Il procedimento ... cit.*, pag. 8 e ss., era stata anche valutata, dalla Camera, l'ipotesi di assumere una "preventiva" delibera con cui negare l'autorizzazione a procedere, così come accaduto nel caso Matteoli sopra citato. Ma la scelta di sollevare il conflitto è stata poi assunta sia per evitare una sovraesposizione del Presidente del Consiglio, che avrebbe dovuto chiedere alla Camera di non concedere l'autorizzazione; sia perché parevano incerte le reazioni dell'autorità giudiziaria milanese, che avrebbe potuto considerare "inesistente" tale delibera e proseguire nel procedimento

penale. Inoltre appena qualche mese prima il Senato aveva approvato la decisione di ricorrere alla Corte costituzionale per opporsi al procedimento penale contro il Ministro Mastella e proprio in quei giorni giungeva l'ordinanza con la quale la Corte costituzionale ne ammetteva il ricorso.

[62] Per una ricostruzione si rinvia a R. Aprati, *Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per "usurpazione" e per "menomazione" fra giudici ordinari e assemblee parlamentari*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2012, n. 2, pag. 36 e ss.

[63] Peraltro la stessa difesa di Matteoli, in sede di atti introduttivi del dibattimento, aveva sollevato, tra le altre, una questione preliminare per ottenere il promovimento di questione incidentale di legittimità costituzionale del citato art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989, per contrasto con l'art. 8, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989. La questione è stata rigettata con ordinanza del 4 dicembre 2006.

[64] Si veda, Camera dei Deputati, Deliberazione 28 ottobre 2009, e Relazione della Giunta per le autorizzazioni Doc. XVI n. 1, in riferimento al secondo "conflitto Matteoli"; ma anche Camera dei Deputati, Ricorso per conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato n. 7 del 2011, in ordine al "conflitto Berlusconi". Inoltre, ma solo inizialmente, questa tesi è sostenuta anche da Senato della Repubblica, Deliberazione del 22 luglio 2009 e Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari Doc. XVI n. 2, in riferimento al "conflitto Castelli".

[65] R. Aprati, *Il procedimento per i reati ministeriali ... cit.*, pag. 42.

[66] Nel ricorso per conflitto di attribuzioni n. 7 del 2011 (relativo al caso Berlusconi), si legge, infatti, che l'autorità giudiziaria «ha tenuto una condotta incompatibile con quanto stabilito dall'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989 relativamente all'obbligo di trasmissione degli atti al Collegio dei reati ministeriali ai fini della attivazione delle indagini» e che ciò «ridonda in menomazione delle attribuzioni costituzionali spettanti alla Camera dei deputati, a seguito della comunicazione *che in tutti i casi il Procuratore della Repubblica ha l'obbligo di assicurare [...]: attribuzioni in ordine alla qualificazione del reato* addebitato nonché all'esercizio della *potestà autorizzatoria* (corsi nostri)».

[67] Ricordiamo, appunto, il caso Matteoli, deciso con Deliberazione 28 ottobre 2009, con cui la Camera dei Deputati ha negato l'autorizzazione a procedere, senza che vi sia stata in tal senso una richiesta da parte del Tribunale dei ministri e dopo che il reato è stato qualificato come non ministeriale da parte del Tribunale dei ministri e del giudice ordinario. Nello stesso senso, si veda anche la Delibera del Senato della Repubblica del 22 luglio 2009 con riferimento al caso Castelli.

[68] A. Pace, *La Camera dei deputati ... cit.*, pag. 3.

[69] Si veda I. Nicotra, *Audizione presso la Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei*

*Deputati*, in [webcc.cca.unict.it/inicotra/avvisi.aspx?downloadid=151](http://webcc.cca.unict.it/inicotra/avvisi.aspx?downloadid=151), secondo la quale «le norme che danno attuazione all'art. 96 Cost. appaiono oltremodo chiare nell'attribuire al solo Tribunale dei Ministri la competenza a dichiarare che il reato commesso dal Presidente del Consiglio o dai ministri rientri tra quelli ministeriali ovvero sia da ascrivere nella categoria dei reati comuni». Peraltro la Corte costituzionale, con la sent. n. 241/2009 avrebbe fissato un principio generale secondo il quale «il Parlamento debba sempre essere informato dalla autorità giudiziaria prima dell'avvio di un procedimento penale a carico di un Ministro; dunque, non soltanto quando si tratti di un reato funzionale, ma anche nella diversa ipotesi in cui il reato sia stato commesso fuori dall'esercizio delle funzioni di governo». Ma come sottolinea ancora una volta A. Pace, *La Camera dei deputati ... cit.*, pag. 4, peraltro, se si ritiene che la procedura prevista dalla legge cost. n. 1/1989 preveda un passaggio obbligato al Tribunale dei Ministri, a prescindere dalla qualificazione oggettiva del reato, ad essere menomata non sarebbe la Camera competente - che non sarebbe stata coinvolta - ma lo speciale Collegio; ne deriverebbe pertanto un conflitto di competenza tra l'autorità giudiziaria ordinaria ed il Tribunale dei Ministri - conflitto tutto interno all'ordine giudiziario, e quindi rimesso alla decisione della Corte di cassazione, secondo quanto prescritto dall'art. 32 c.p.p. Da parte sua la Corte costituzionale ha escluso l'inammissibilità del ricorso sul punto, rilevando che in realtà la Camera dei deputati non ha posto un mero problema di regolamento di confini tra competenza dell'autorità giudiziaria comune e Tribunale dei ministri, al quale sarebbe infatti stata estranea. Secondo la ricorrente, infatti, l'investitura del Tribunale dei ministri sarebbe prodromica al coinvolgimento della Camera competente nella valutazione concernente la ministerialità del reato. Pertanto, ciò che viene in rilievo «non è la questione di competenza in sé, ma il fatto che, omettendo di trasmettere gli atti al Tribunale dei ministri, l'autorità giudiziaria avrebbe menomato l'attribuzione costituzionale propria della Camera dei deputati, per l'esercizio della quale detto Tribunale agirebbe da indefettibile cerniera di collegamento» Corte cost., sent. n. 87/2012, § 4 del Considerato in diritto.

[70] Nel caso di specie, invece, il Senato, non informato della pendenza del procedimento, sarebbe stato «posto nella condizione inammissibile di dovere ricercare altrimenti le informazioni necessarie all'esercizio dei suoi poteri di prerogativa dapprima attivando il Ministro della Giustizia *pro tempore* [...] affinché acquisisse ogni elemento conoscitivo utile; in seguito, [...], richiedendo la trasmissione degli atti direttamente al presidente del Tribunale di Napoli» (Ricorso n. 12/2010).

[71] Così A. Pace, *La Camera dei Deputati ... cit.*, pag. 4.

[72] C. Gabrielli, *Dalla Corte costituzionale un'attesa messa a punto delle prerogative del Parlamento in materia di reati ministeriali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, n. 11, pag. 2380.

[73] C. Marco, *Camere e reati ministeriali: la Corte costituzionale si pronunzia*, in *Cassazione penale*, 2012, n. 9, pag. 2838 e ss.

[74] E. Malfatti, *Le prerogative costituzionali ... cit.*, pag. 481.

[75] Si veda, in particolare Cass. Sez. VI, 3 marzo 2011, n. 10130, Mastella, e Cass. Sez. V, 5 maggio 2011, n. 1888, Castelli.

[76] F. Gianfrotta, *L'on. Mastella, la competenza, i reati ministeriali*, in *Questione giustizia*, 2011, pag. 181.

[77] La Corte di cassazione, sez. VI penale, nella sentenza 3 marzo 2011, n. 10130, ha infatti di recente statuito che «l'obbligo informativo (nei confronti della Camera) non è richiesto né dalla legge, né dalla sentenza n. 241/2009 [della Corte costituzionale]. Ciò proprio perché, non essendo mai stato chiamato in causa il Collegio per i reati ministeriali, non è neppure profilabile un interesse giuridicamente qualificato e, per di più, attuale della Camera di appartenenza dell'inquisito ad interloquire all'interno del procedimento, non venendo in considerazione la natura ministeriale del reato, ma soltanto la qualità soggettiva dell'imputato; una qualità da sola irrilevante al fine dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 9 comma 3 della legge cost. n. 1 del 1989 [...]. Ne deriva allora che il "coinvolgimento" parlamentare "per via istituzionale ed in forma ufficiale" è ipotizzabile, nello specifico, solo in presenza dell'archiviazione, soprattutto quella c.d. asistemica, disposta dal collegio per i reati ministeriali». Per un commento alla decisione, C. Gabrielli, *Asserita natura non ministeriale del reato: rimedi impraticabili e soluzioni plausibili*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, n. 3, pag. 1324 e ss.; O. Mazza, *La separazione dei poteri va garantita anche nei processi per reati commessi dagli esponenti del Governo*, in *Cassazione penale*, 2011, n. 10, pag. 3407 e ss.; E. Zanetti, *Nessuna comunicazione è dovuta alla Camera competente dal giudice ordinario in caso di reato ritenuto "non ministeriale"*, in *Processo penale e giustizia*, 2011, n. 4, pag. 66 e ss.

[78] R. Aprati, *Il procedimento per i reati ministeriali ... cit.*, pag. 40.

[79] In senso opposto G. Ferri, *La Corte costituzionale sul conflitto tra poteri ... cit.*, pag. 547 e ss. Secondo l'Autore è la Camera competente, ai sensi dell'art. 5 della l. cost. n. 1/1989, l'organo cui spetta di pronunciarsi sulla ministerialità del reato, mentre spetterebbe all'autorità giudiziaria sollevare, eventualmente, conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato, impugnando la delibera con la quale, negando l'autorizzazione a procedere, la Camera abbia qualificato il reato come "ministeriale".

[80] Sent. n. 241/2009, § 4.4 del Considerato in diritto.

[81] R. Dickmann, *Autorizzazione a procedere per reati ministeriali del Presidente del Consiglio e dei Ministri*, in *Rassegna Parlamentare*, 2011, pag. 495, secondo il quale la prassi di adottare delibere di ministerialità parrebbe «coerente con le indicazioni della Corte costituzionale che, in particolare nella [...] sent. n. 241 del 2009 ha riconosciuto alle Camere il diritto a pronunciarsi in materia di ministerialità o meno del reato commesso».

[82] Così anche C. Gabrielli, *Dalla Corte costituzionale ... cit.*, pag. 2378 e ss.

[83] Sent. n. 241/2009, § 4.5 del Considerato in diritto.

[84] E. Malfatti, *In attesa della decisione della Corte costituzionale ... cit.*, pag. 655

[85] L'espressione è di T.F. Giupponi, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96 Cost. davanti alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di ministerialità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pag. 3054.

[86] Con le sentenze richiamate la Corte ha respinto i ricorsi per conflitto di attribuzioni elevati dalla Camera e dal Senato nell'ambito dei procedimenti penali a carico rispettivamente dell'ex Presidente del Consiglio Berlusconi e dell'ex Ministro Mastella. Per un commento, si veda E. Albanesi, *La Corte precisa il senso di un precedente obiter circa la «propria» ed «autonoma valutazione» delle Camere sulla natura ministeriale dei reati*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, n. 3, pag. 526 e ss.; M. Boni, *Spigolature a margine del "caso Ruby": sulla costituzione di mero stile nei giudizi davanti la Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. Carminati, *La Corte costituzionale decide i conflitti "Berlusconi" e Mastella" in materia di reati ministeriali e "taglia i ponti" tra le Camere e l'autorità giudiziaria*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2; R. Dickmann, *La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona) il ruolo del "Tribunale dei ministri" e delle Camere nel procedimento per reati del Presidente del Consiglio e dei Ministri*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); E. Furno, *Le nuove sentenze "gemelle" della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?* in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); *Id*, *Il "caso Ruby" ed i reati ministeriali: finale di partita?* In *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, pag. 1249 e ss.; R. Pastena, *Camere, Tribunale dei Ministri e Corte costituzionale: quale ruolo nel procedimento per i reati ministeriali?* In *Giurisprudenza italiana*, 2013, n. 4, pag. 779 e ss.; R. Romboli, *Note a sentenze Corte costituzionale nn. 87 e 88 del 2012*, in *Foro Italiano*, 2012, pag. 1666.

[87] Sent. n. 87/2012, § 5 del Considerato in diritto; sent. n. 88/2012, § 3 del Considerato in diritto.

[88] Come la Corte, peraltro, ha rilevato a partire dalle sentt. n. 6/1970 e n. 125/1977, specificando che nella configurazione del reato ministeriale «prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo». Nello stesso senso, per le altre funzioni, si vedano le sentt. n. 10 e n. 11 del 2000 in riferimento alla guarentigie dei membri del Parlamento, la sent. n. 289/1997 per i membri del Consiglio regionale, la sent. n. 154/2004 per la responsabilità penale del Capo dello Stato; la sent. n. 148/1983 per l'immunità sostanziale per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni dei componenti del CSM; la sen. n. 262/2009 sulle immunità delle alte cariche dello Stato.

[89] Sent. n. 87/2012, § 5.1 del Considerato in diritto; sent. n. 88/2012, § 3.1 del Considerato in diritto.

[90] Sent. n. 87/2012, § 6 del Considerato in diritto; sent. n. 88/2012, § 4 del Considerato in diritto.

[91] Così R. Dickmann, *La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona)* ... cit., pag. 12.

[92] Ci si riferisce qui ai casi Castelli e Matteoli, richiamati nel paragrafo 3.

[93] Sent. n. 87/2012, § 6 del Considerato in diritto; sent. n. 88/2012, § 4 del Considerato in diritto.

[94] Si veda nota n. 37.

[95] Secondo E. Albanesi, *La Corte precisa il senso* ... cit., pag. 529, «non sembrano esserci più dubbi sul fatto che non spetti all'organo parlamentare adottare le c.d. delibere di ministerialità».

[96] R. Dickmann, *La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona)* ... cit., pag. 14.

[97] Sent. n. 87/2012, § 5.3. del Considerato in diritto.

[98] Pare significativo, a questo riguardo, il diniego di autorizzazione deliberato dal Senato della Repubblica nei confronti del Ministro Calderoli per il reato di truffa a danno dello Stato, nel corso della XVI Legislatura. Il Ministro, infatti, ha utilizzato un volo di Stato per spostarsi da Roma, dove erano in programma sedute delle Commissioni parlamentari impegnate nel dibattito e nell'approvazione del delicato provvedimento del federalismo municipale, a Cuneo, dove invece si sarebbe svolto un incontro con i rappresentanti degli enti locali, dedicato alla trattazione di aspetti economici necessari per reperire provviste finanziarie finalizzate ad interventi in materia di difesa del territorio. Dall'attività istruttoria svolta dalla Giunta pare del tutto occasionale la visita «per così dire privata» del Ministro ad un conoscente, in ospedale a Cuneo. Secondo il relatore Sarro (PdL) vi sarebbe addirittura la «*concorrenza dei due elementi ravvisabili nella condotta oggetto di contestazione*, cioè la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio (corsivi nostri)». L'interesse dello Stato costituzionalmente rilevante potrebbe infatti ravvisarsi nel fine di assicurare il regolare andamento dei lavori parlamentari; il preminente interesse pubblico che viene perseguito nell'esercizio della funzione governativa sarebbe integrato, invece, dalla «necessità di conciliare gli impegni di governo all'interno del Parlamento con gli impegni di governo nell'esercizio di funzioni amministrative, in un'azione comunque di supporto rispetto all'attività degli enti locali» (Doc. IV-bis, n. 1).

[99] L'eliminazione del potere parlamentare di valutare la fondatezza dell'accusa è stata definita come «un grande risultato» finalizzato ad evitare «il ripetersi delle disquisizioni più o meno pretestuose in ordine alla sufficienza degli indizi (o addirittura di elementi

probatori della colpevolezza) che hanno caratterizzato la fase parlamentare di tutti i procedimenti condotti secondo la normativa abrogata». Così L. Carlassare, *Art. 96 cit.*, pag. 452.

[100] Emblematica a tale riguardo è la vicenda che ha interessato il Ministro Marzano nella XV Legislatura, e che ha ricordato anche da G. Tarli Barbieri, *Il procedimento per i reati ministeriali ... cit.*, pag. 739, in riferimento al quale si è svolta una sorta di braccio di ferro tra Tribunale dei ministri e Camera competente, conclusosi con il diniego di autorizzazione. Nei confronti del Ministro, accusato di abuso di ufficio per la nomina degli amministratori giudiziari in una procedura di amministrazione straordinaria del gruppo Eldo, in un primo momento il Senato ha ritenuto di restituire gli atti al Tribunale dei ministri in quanto privi di informazioni sufficienti a valutare la sussistenza delle circostanze esimenti. Da parte sua il Collegio ha reiterato la richiesta di autorizzazione a procedere ritenendo che dagli atti del procedimento emergessero inconfutabili dati fondanti la prospettata ipotesi accusatoria e che gli stessi fossero già stati ampiamente evidenziati. Successivamente il Senato ha negato l'autorizzazione, su conforme proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, sulla base di una «ricostruzione dei fatti che [...] non ha potuto non discostarsi, in alcuni casi in modo anche rilevante, da quella fatta propria dal Collegio per i reati ministeriali» (Doc. IV-bis, n. 1-bis-A).

[101] E' quanto accaduto, ad esempio, nel sopra citato caso Castelli, con riferimento al quale, come rileva Corte di Cassazione, sez. V, 5 maggio 2011, n. 1888, non è stata offerta alcuna motivazione in ordine alla esistenza delle condizioni di improcedibilità di cui all'art. 9 della legge cost. n. 1/1989.

[102] L'espressione è di T. Giupponi, *Quando la forma è sostanza ... cit.*, pag. 3054 e ss.

[103] Come rileva G. Tarli Barbieri, *Il procedimento per i reati ministeriali ... cit.*, pag. 736, secondo il quale il punto di svolta è rappresentato dalla sent. n. 403/1994 della Corte costituzionale, in seguito alla quale il mutamento del clima politico ha reso più conflittuali i rapporti tra le Camere ed il potere giudiziario.

[104] Così R. Dickmann, *La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona) ... cit.*, pag. 24, per il quale «trattandosi infatti di una condizione di procedibilità (ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989) e non di una condizione di esenzione della pena o di esclusione dell'illecito come nel caso dell'art. 68, primo comma, Cost., una deliberazione di ministerialità non potrebbe legittimamente intervenire su autonoma iniziativa parlamentare nel corso del procedimento giudiziario una volta esauritasi la fase preliminare delle indagini, conformemente alle previsioni della legge cost. n. 1 del 1989: in tal caso infatti, contravvenendo allo spirito della riforma, un simile *escamotage* si configurerebbe come un atto direttamente lesivo della sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria procedente».

[105] Pare interessante peraltro ricordare che il testo approvato al Senato in prima

deliberazione non conteneva cenno alcuno alla insindacabilità della valutazione parlamentare. L'emendamento in tal senso fu proposto alla Camera dall'on. Fumagalli Carulli, nella seduta della Camera del 12 maggio 1988. La modifica fu giustificata con la finalità di «evitare che le decisioni dell'Assemblea competente possano far insorgere conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato (Parlamento e Magistratura)».

[106] A. Ciancio, *Art. 96*, cit., pag. 1879 e ss., la quale fa riferimento, a titolo esemplificativo, ad ipotesi in cui non sia stato raggiunto il *quorum* prescritto o non sia svolta l'audizione dei soggetti interessati che ne abbiano fatto richiesta, ai sensi del 2° comma dell'art. 9, oppure la delibera sia stata assunta dalla Camera non competente ovvero in assenza della relazione scritta della Giunta per le autorizzazioni. Nello stesso senso M. Bellacosa, A. Celotto, *Reato Ministeriale* cit., pag. 606 e ss.

[107] Risuonano particolarmente significative le parole di L. Carlassare, *Art. 96* cit., pag. 475, per la quale «in siffatta ipotesi il conflitto si profila in tutta la sua durezza come arbitraria sottrazione di un soggetto alla giustizia, e sottrazione ad uno dei poteri dello Stato della possibilità di esercitare la propria funzione, direttamente attribuitagli dalla Costituzione». Contra G. Di Raimo, *La legge costituzionale ...* cit., pag. 599, nonché A. Cariola, *La responsabilità penale ...* cit., pag. 71, secondo il quale l'affermata insindacabilità della delibera, ai sensi dell'art. 9 comma 3 della legge cost. n. 1/1989 esclude sanzioni diverse da quelle di natura politica. Sul punto si vedano le considerazioni di R. Pinardi, *Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pag. 3181 e ss.

[108] G. Lombardi, *I (latenti) conflitti fra Parlamento e Corte Costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[109] Tornano alla mente oggi le parole usate da L. Elia, subito dopo l'approvazione della legge cost. n. 1/1989, secondo il quale la scommessa sulla riuscita della riforma costituzionale avrebbe coinvolto allo stesso modo ministri e parlamentari, da un lato, e magistrati a vario titolo competenti, dall'altro, e avrebbe richiesto il «massimo di equilibrio nei collegi per le indagini preliminari, in modo da non provocare, con iniziative non sufficientemente motivate, reazioni parlamentari mediante abusi interpretativi dell' [...] art. 9 comma 3» (L. Elia, *Le nuove regole ...* cit., pag. 476).

[110] Si veda quanto riportato in nota 51.

[111] Anche se l'improcedibilità del ricorso dichiarata con ord. n. 317/2011 e n. 1186/2012, (fermi restando, ad esempio, gli effetti di eventuali prescrizioni), non pare in grado di far venire meno la competenza del tribunale di Livorno a procedere nelle forme ordinarie.

[112] Come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, «Le regole dell'agire

giudiziario, assai più fitte e rigorose di quanto non siano quelle che accompagnano l'azione degli organi costituzionali incaricati di tracciare l'indirizzo politico, sono [...] indisponibili da parte dello stesso ordine giudiziario e possono venire arricchite di ulteriori contenuti desumibili dalla clausola generale della leale collaborazione, solo con la prudenza necessaria ad evitare una "predisposizione ex novo di un complesso di regole che non può che essere posto nella sede competente" di fonte normativa (sentenza n. 309 del 2000)». Sent. n. 87/2012, §7 del Considerato in diritto.

[113] Del resto, come è stato osservato, «i conflitti tra i poteri dello stato [hanno] raramente coinvolto organi entrambi "politici", essendo stati promossi per lo più da o contro organi giudiziari, organi le cui possibilità di accomodamento "politico" sono (si può presumere e sperare) assai scarse» (G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 335). Sul tema si veda anche E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2008-2010), Torino, 2011, pag. 272 ss.

[114] E' da escludere, a questo punto, che la Corte propenda per la inesistenza di tale delibere. Altrimenti si sarebbe pronunciata per l'inammissibilità del ricorso ritenendo insussistente l'interesse a ricorrere a causa della non opponibilità della deliberazione della Camera al Tribunale ricorrente. Sul punto si veda O. Mazza, *La separazione dei poteri va garantita anche nei processi per reati commessi dagli esponenti del Governo*, in *Cassazione Penale*, 2011, pag. 3412. Secondo l'Autore, tali delibere, se riferite ad un reato riconosciuto come comune, sono qualificabili atti *extra ordinem*, come tali improduttivi di effetti giuridici. Nello stesso senso A. Carminati, *La Corte costituzionale ... cit.*, pag. 8, la quale, con riferimento alle delibere di ministeriali adottate nei casi Castelli e Matteoli ha affermato: «quel che più preoccupa è che, a seguito di queste iniziative, l'autorità giudiziaria ha ritenuto di non poter ignorare dette delibere e ha chiesto alla Corte costituzionale di annullarle in sede di conflitto di attribuzioni per poter proseguire nei processi».

[115] Pensiamo alle sentenze n. 10 e 11 del 2000, in cui la Corte, per la prima volta, tenta di fissare in maniera precisa e rigorosa i limiti che le consentano di esercitare un potere effettivo di controllo sulle delibere di insindacabilità. Sul punto si vedano le considerazioni di G. Azzariti, *Cronaca di una svolta: l'insindacabilità dei parlamentari dinanzi alla Corte costituzionale*, in Id. (a cura di), *Le Camere nei conflitti*, Torino, 2002, pag. 20 e ss.; A. Pace, *L'art. 68, comma 1 e la "svolta" interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11/2000*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pag. 85 e ss. Anche in quel caso, le decisioni erano state precedute da due pronunce (sent. 289/1998 e sent. n. 329/1999) con le quali la Corte era giunta ad annullare altrettante delibere di insindacabilità. Per un commento: A. Pace, *L'insindacabilità parlamentare tra la "libertà della funzione" (delle Camere) e la verifica (non più soltanto "esterna"?) del "corretto esercizio del potere"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, pag. 2216 e ss. e, *ivi*, N. Zanon, *Brevi spunti comparatistici (a futura memoria) per il trattamento parlamentare dell'insindacabilità*, pag. 2220 e ss.

[116] C. Gabrielli, *Dalla Corte costituzionale ... cit.*, pag. 2383 e ss.

[117] Sent. n. 87/2012, § 7 del Considerato in diritto.

[118] Asimmetria che è poco convincente anche perché è lo stesso Giudice delle leggi a sottolineare che, nel caso di coinvolgimento del Tribunale dei ministri e di successiva archiviazione anomala, è proprio l'informativa spettante alle Camere a costituire l'occasione che consente a queste ultime di prendere cognizione dei fatti al fine di sollevare conflitto. Conflitto che viene indicato dalla Corte costituzionale come unico rimedio a tutela delle prerogative delle Camere, anche ove il procedimento per reato ministeriale non sia mai stato iniziato (sent. n. 87/2012, §6 del Considerato in diritto; sent. n. 88/2012, § 3 del Considerato in diritto).