CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **87/2012** (ECLI:IT:COST:2012:87)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **14/02/2012**
Deposito del **12/04/2012**; Pubblicazione in G. U. **18/04/2012**
Norme impugnate: Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito alla apertura delle indagini ed alla successiva richiesta di giudizio immediato del 09/02/2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano ed al decreto di giudizio immediato del 15/02/2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano.
Massime: **36244 36245 36246 36247**
Atti decisi: **confl. pot. mer. 7/2011**

SENTENZA N. 87

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto in seguito alla apertura delle indagini ed alla successiva richiesta di giudizio immediato del 9 febbraio 2011 da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al decreto di giudizio immediato del 15 febbraio 2011 emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, promosso dalla Camera dei deputati, con ricorso notificato il 1° agosto 2011, depositato in cancelleria il 2 agosto 2011, ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, nonchè l'atto di intervento del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Roberto Nania per la Camera dei deputati, Giuseppe De Vergottini per il Senato della Repubblica e Federico Sorrentino per la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso depositato il 17 maggio 2011, la Camera dei deputati ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano (di seguito: PM) e del Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale (infra: GIP), in relazione alle indagini poste in essere dal PM (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 55781/2010) nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi, membro della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri in carica, ed alla richiesta di giudizio immediato formulata in data 9 febbraio 2011 (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 5657/11), relativamente al contestato delitto di concussione, nonché, sempre in riferimento solo a tale ultimo reato, al decreto di giudizio immediato, in data 15 febbraio 2011, del GIP (nell'ambito del procedimento R.G.G.I.P. n. 1297/11).

In particolare, la ricorrente ha chiesto che questa Corte: a) dichiari che non spettava al PM «avviare ed esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, nonché procedere alla richiesta di giudizio immediato (…), relativamente al contestato delitto di concussione, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio per i reati ministeriali ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale» 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), «in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost.» e a detta legge costituzionale, «e comunque senza dare la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; b) dichiari che non spettava al GIP «procedere in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica (…), né affermare, in relazione al contestato delitto di concussione, la natura non ministeriale dello stesso, omettendo di rilevare la necessaria trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali con i provvedimenti del caso, in tal modo precludendo» ad essa istante l'esercizio delle suindicate attribuzioni costituzionali, e «comunque senza provvedere in modo che venisse data la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; c) provveda all'«annullamento delle attività poste in essere e degli atti adottati nell'ambito dei procedimenti» sopra indicati.

2.— La ricorrente premette che, in occasione della ricezione, in data 14 gennaio 2011, della richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire la perquisizione di alcuni locali siti nella disponibilità del Presidente del Consiglio dei ministri del tempo (nell'ambito del procedimento

penale R.G.N.R. n. 55781/2010, per i delitti di cui agli artt. 317, 61, numero 2, 81 cpv e 600-bis, secondo comma, del codice penale), integrata in data 26 gennaio 2011, apprendeva che, in relazione a detto procedimento penale, tale organo stava svolgendo indagini nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi. La Giunta per le autorizzazioni (infra: Giunta), con relazione adottata a maggioranza, in riferimento al contestato delitto di concussione, osservava che sarebbe stata prospettabile «l'ipotesi che si versi nel reato ministeriale» e deduceva che la competenza a qualificare come tale il reato sarebbe «essenzialmente attribuita dalla legge al tribunale dei ministri», «quanto meno per i fatti per i quali sussista un ragionevole dubbio circa il ricorrere di questo requisito», e proponeva di deliberare che «la Camera restituisca gli atti all'autorità giudiziaria procedente», proposta accolta dall'Assemblea in data 3 febbraio 2011.

Con missiva del 1° marzo 2011, tre Presidenti di Gruppo richiedevano alla Presidenza della Camera dei deputati di «accertare la sussistenza delle condizioni per sollevare un conflitto di attribuzione», dato che tale ultima delibera «non ha sortito alcun effetto». La Giunta, in data 23 marzo 2011, approvava la proposta di parere diretta a proporre conflitto di attribuzione che l'Assemblea della Camera dei deputati, nella seduta del 5 aprile 2011, deliberava di sollevare.

2.1.— Posta questa premessa, la Camera dei deputati svolge ampie argomentazioni a conforto dell'ammissibilità del conflitto, sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo, poiché PM e GIP avrebbero compiuto gli atti impugnati in violazione della disciplina stabilita dalla legge cost. n. 1 del 1989, senza porla in condizioni di «poter esprimere con cognizione di causa la propria valutazione in ordine al carattere ministeriale del reato nonché ai fini della eventuale autorizzazione a procedere nei confronti del titolare della carica di Governo». Il conflitto non prospetterebbe, quindi, una questione di giurisdizione e/o competenza, ma sarebbe diretto a reintegrare le prerogative della Camera correlate «alle competenze del c.d. tribunale dei ministri».

2.2.— Nel merito, secondo la ricorrente, PM e GIP avrebbero erroneamente ritenuto di «poter procedere nelle vie ordinarie in quanto titolari in via esclusiva del potere di qualificazione dell'illecito»: il primo, senza fornire motivazione; il secondo, rigettando l'eccezione proposta dall'imputato; entrambi, omettendo di comunicare alla Camera dei deputati siffatte determinazioni, senza tenere conto delle osservazioni svolte nel provvedimento di restituzione della citata richiesta di autorizzazione alle perquisizioni.

La ricorrente riporta il contenuto degli articoli 6, 8 e 9 della legge cost. n. 1 del 1989 e degli articoli 1 e 4 della legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), sostenendo che la disciplina stabilita da dette disposizioni sarebbe preordinata, in primo luogo, a concentrare in capo al collegio per i reati ministeriali l'attività di indagine (come dimostrato dalla previsione di un termine per la trasmissione allo stesso della notizia di reato da parte del PM e dal divieto per questi di procedere ad indagini), al fine di realizzare le garanzie e le finalità cui è preordinato tale collegio (poste in luce anche dalla sentenza n. 403 del 1994). In secondo luogo, mirerebbe ad assicurare che la Camera competente, sulla scorta delle indagini effettuate da detto organo, nei casi di richiesta dell'autorizzazione a procedere, ovvero di archiviazione «anomala» (sentenza n. 241 del 2009), sia posta in condizione di conoscere tutti gli elementi necessari per assumere le determinazioni di propria competenza in ordine al carattere ministeriale del reato ed alla sussistenza di eventuali esimenti. In terzo luogo, come risulterebbe anche dalla brevità dei termini sopra indicati, sarebbe preordinata a garantire che le ipotesi di reato, prima dell'eventuale esercizio dell'azione penale, siano sottoposte ad una duplice valutazione, avente ad oggetto «la meritevolezza circa la prosecuzione del procedimento» (spettante al collegio per i reati ministeriali) e «l'esistenza dei presupposti per l'attivazione della relativa guarentigia» (riservata alla Camera di competenza), tenuto conto degli «interessi di natura istituzionale» in gioco.

Secondo la ricorrente, la mancata osservanza di detto procedimento vanificherebbe

«l'intero sistema disegnato dal legislatore costituzionale nel quale si trovano contemperate "la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge"» (sentenza n. 241 del 2009). Questa Corte ha, infatti, affermato che, per realizzare un ragionevole bilanciamento tra questi due principi, sia le norme costituzionali che quelle della legge ordinaria mirano a porre tanto l'autorità giudiziaria quanto quella politica in condizione di tutelare, nei loro reciproci rapporti, la prima, il potere-dovere di perseguire i reati commessi da qualunque cittadino, indipendentemente dalla carica ricoperta, la seconda, il potere-dovere di attuare in concreto la guarentigia prevista dall'art. 96 Cost. Tale risultato si conseguirebbe, da un lato, mantenendo all'autorità giudiziaria ordinaria il potere di svolgere le indagini necessarie rispetto alle notizie di reato a carico dei ministri; dall'altro, assicurando alla Camera l'adeguata e tempestiva informazione sugli sviluppi e l'esito dei procedimenti penali a carico dei componenti del Governo (sentenza n. 241 del 2009).

Il necessario e tempestivo coinvolgimento della Camera costituirebbe, quindi, uno snodo essenziale del procedimento, come risulta dal fatto che l'obbligo di comunicazione sussiste anche nel caso di archiviazione disposta a causa della ritenuta non ministerialità del reato (sentenza n. 241 del 2009).

2.3.— La Camera dei deputati contesta che l'iter procedimentale sintetizzato concerna il solo caso in cui «sia stato previamente accertato dall'autorità giudiziaria, su cui grava l'obbligo della trasmissione al Collegio, il carattere ministeriale del reato». A suo avviso, l'equilibrio tra i poteri sarebbe garantito dalla spettanza al collegio per i reati ministeriali del compito di qualificare la natura del reato, che assicura alla Camera competente l'informazione costituzionalmente dovutale (sentenza n. 241 del 2009), consentendole di adottare le valutazioni di propria spettanza relative alla natura del reato ed alle circostanze dello stesso. Siffatta tesi non comporterebbe che lo status di componente del Governo costituisca condizione necessaria e sufficiente per ritenere il carattere ministeriale del reato, dato che «sia la prima e "precaria" valutazione operata dal Procuratore, finalizzata alla presentazione delle sue "richieste" al Collegio unitamente alla trasmissione degli atti», sia quella conclusiva del collegio per i reati ministeriali «verteranno sui profili atti ad integrare il reato ministeriale». In tal senso deporrebbero il divieto per il PM di effettuare indagini sulla notizia di reato a carico di un ministro e la brevità del termine per presentare le richieste al collegio per i reati ministeriali, in quanto incompatibili con la possibilità di operare una ponderazione conclusiva ed adeguata in ordine alla natura del reato.

Secondo la Camera dei deputati, siffatta configurazione sarebbe confortata anzitutto dai lavori preparatori della legge cost. n. 1 del 1989 (in particolare, dalla relazione della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, nella parte in cui sottolinea che «il Pubblico Ministero è tenuto ad inoltrare al Collegio la documentazione pervenuta perché questo conduca indagini preliminari» e «svolge in questa fase preliminare una funzione di raccolta delle notizie di reato e di primi elementi, nonché di consulenza al Collegio»). Inoltre, dalla constatazione che la riduzione del termine di trasmissione della richiesta a quindici giorni e l'introduzione nel citato art. 6 dell'espressione «omessa ogni indagine» – conseguite ad indicazioni della Commissione giustizia – sono state ritenute indispensabili, allo scopo di chiarire la funzione del PM di «"semplice tramite al Collegio"» e di evidenziare che questi non può né deve svolgere nessuna indagine.

L'implausibilità dell'interpretazione sostenuta dall'autorità giudiziaria sarebbe confortata dal fatto che per il PM il breve lasso di tempo accordatogli è sufficiente per adottare le determinazioni del caso, senza nessun ulteriore supporto investigativo. Al collegio per i reati ministeriali è concesso, invece, un termine più ampio, anche per qualificare il reato come "comune". D'altronde, non sarebbe plausibile che l'ipotizzato potere esclusivo del PM di qualificare il reato sia governato da una disciplina dissociata, in virtù della quale, qualora egli ritenga il reato "comune", il collegio per i reati ministeriali non potrebbe esprimersi in ordine a detta qualificazione, mentre «in caso di esito positivo (la ministerialità del reato) tale

valutazione potrebbe essere sovvertita» da quest'ultimo, con esito interpretativo non giustificato da un ipotetico favor per il carattere non ministeriale del reato, del quale non v'è traccia nelle norme.

La qualificazione offerta dal collegio per i reati ministeriali neppure inciderebbe sul potere della Camera competente di adottare le determinazioni ad essa spettanti, poiché all'organo parlamentare «non può essere sottratta una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati» (sentenza n. 241 del 2009), ciò che, invece, avverrebbe qualora la natura "comune" del reato non sia stabilita dal collegio per i reati ministeriali.

2.4.— Secondo la ricorrente, le attribuzioni costituzionali della Camera competente non potrebbero essere lasciate nella totale disponibilità dell'autorità giudiziaria, avendo la sentenza n. 241 del 2009 negato anche che un siffatto incontrollabile potere spetti al collegio per i reati ministeriali. A tale esito condurrebbe invece, la tesi del PM e del GIP, lesiva dell'esigenza di certezza delle attribuzioni costituzionali, del ragionevole equilibrio nell'esercizio delle stesse e del principio di leale collaborazione. In contrario, non sarebbe sostenibile che la Camera di competenza potrebbe far valere il proprio dissenso, proponendo conflitto di attribuzione. La prefigurazione di tale rimedio non esime, infatti, da una corretta ricostruzione del sistema, mentre il procedimento stabilito dalla legge costituzionale è strumentale a garantire una consapevole determinazione da parte della predetta in ordine alla natura del reato ed all'eventuale sussistenza di esimenti.

2.5.— Sotto un concorrente profilo, le circostanze emerse nel corso del dibattito parlamentare svolto in occasione dell'adozione della suindicata delibera di restituzione della richiesta di autorizzazione alle perquisizioni e quelle indicate nella relazione di maggioranza della Giunta, in data 31 gennaio 2011, avevano evidenziato che l'accertamento della natura ministeriale del reato «richiede volta per volta una delicata attività interpretativa» «di cui però – nel caso in questione – non sembra esservi traccia» ed erano state poste in luce peculiarità e specificità della posizione del Presidente del Consiglio dei ministri (caratteri espressamente indicati ed asseritamente rilevanti per identificare l'ambito di operatività della prerogativa di cui all'art. 96 Cost.).

Ad avviso della ricorrente, sussistevano dubbi in ordine alla natura del reato che avrebbero dovuto indurre PM e GIP ad investire della qualificazione del reato l'organo specializzato (a conforto è richiamata Cass., sezione VI pen., 6 agosto 1992, n. 2865) e, in presenza di tale divergenza di valutazioni, il principio di leale collaborazione avrebbe «imposto l'attivazione della speciale procedura» della legge cost. n. 1 del 1989.

Un «ulteriore profilo di lesività» sarebbe «riscontrabile nella motivazione del decreto del GIP», nella parte in cui, per sostenere la natura non ministeriale del reato, «si è dovuto impegnare su svariati e problematici aspetti di ordine costituzionale inerenti la complessiva posizione istituzionale della figura del Presidente del Consiglio dei ministri», svolgendo argomenti in riferimento ai quali «non appare possibile declinare il contributo valutativo offerto dagli organi della Camera». Nella più volte richiamata relazione della Giunta era stata anzitutto posta in luce la peculiarità della posizione del Presidente del Consiglio dei ministri (al quale spettano «funzioni di direzione della politica generale del governo, di cui è responsabile, e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo») ed era stata affrontata la questione della «tutela delle relazioni diplomatiche»; era stato, inoltre, evidenziato che la funzione di mantenere «l'unità di indirizzo politico-amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività del ministri» (art. 95, primo comma, Cost.) può costituire fonte di competenze, anche innominate, in grado di trascendere la rigidità delle competenze ministeriali; era stato, infine, sottolineato che l'abuso di potere ipotizzato dal GIP non sarebbe risolutivo per rendere evidente il carattere non ministeriale del reato di concussione.

2.6.— In linea subordinata, secondo la ricorrente, il comportamento di PM e GIP sarebbe lesivo delle attribuzioni costituzionali ad essa spettanti, in quanto hanno omesso di «informar[la] a tempo debito e nelle forme richieste» della trattazione del procedimento nelle forme ordinarie, precludendole il «potere (…) di procedere alle apposite determinazioni di sua pertinenza circa la natura del reato ed eventualmente circa la sussistenza delle esimenti» di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989.

Le esigenze costituzionali che imporrebbero di interloquire con la Camera competente sarebbero state poste in luce da questa Corte con la sentenza n. 241 del 2009 e sussisterebbero anche nel caso «di valutazione di non ministerialità del reato operata in via autonoma da altri organi giudiziari». Qualora PM e GIP si arroghino il potere di qualificare il reato in luogo del collegio per i reati ministeriali dovrebbero osservare gli obblighi di comunicazione e di coinvolgimento della Camera, alla quale «non può essere sottratta una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» (sentenza n. 241 del 2009). Infine, conclude la ricorrente, non sarebbe sostenibile che «la Camera competente debba rimettersi all'iniziativa del singolo titolare della carica di governo, peraltro non necessariamente interessato a far valere il carattere ministeriale del reato», essendo compito delle Camere assicurare, nel suo complesso, il corretto funzionamento del sistema parlamentare e l'integrità delle funzioni di governo.

3.— Con ordinanza n. 241 del 2011 questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto, disponendo la notifica degli atti anche al Senato della Repubblica.

4.— Si è costituita nel giudizio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, in persona del Procuratore della Repubblica pro tempore (infra: PM), chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

Il PM espone analiticamente i fatti oggetto dell'attività di indagine e la vicenda relativa alla suindicata richiesta di autorizzazione alla perquisizione, eccependo l'infondatezza del dubbio in ordine alla qualificazione come ministeriale del reato di concussione. Inoltre, a suo avviso, «oggetto del presente giudizio non è la questione se il comportamento ascritto al Presidente del Consiglio rientri o meno nella categoria dei reati ministeriali» e, quindi, questa Corte «non è chiamata nemmeno indirettamente a delimitare la competenza tra l'autorità giudiziaria ordinaria e il c.d. tribunale dei Ministri». La questione, come prospettata, richiederebbe di stabilire «se, ogni volta che sia iniziato un procedimento penale a carico di un Ministro o del Presidente del Consiglio, l'A.G. e in particolare il PM procedente debba investire della notitia criminis il tribunale dei Ministri» e se sussista «un "difetto d'informazione" da cui sarebbe derivata l'inibizione alla Camera di procedere alle apposite determinazioni di sua competenza».

Secondo il resistente, dalla legge cost. n. 1 del 1989 «si ricava in modo inequivocabile che la qualificazione del reato come "ministeriale" non è oggetto di una valutazione riservata al tribunale dei Ministri e, tanto meno, alle Camere». Sarebbe, inoltre, pacifico che, come affermato dalla Corte di cassazione nella sentenza 3 marzo 2011, n. 1031, il PM non è tenuto a trasmettere al collegio per i reati ministeriali gli atti relativi a qualsiasi notizia di reato a carico di un membro del Governo, ma ciò deve fare soltanto qualora ne ravvisi la competenza. D'altronde, se il legislatore costituzionale avesse voluto disporre diversamente, avrebbe stabilito che «tutti» i rapporti, i referti e le denunzie concernenti reati in ipotesi commessi da un ministro o dal Presidente del Consiglio avrebbero dovuto essere trasmessi a tale organo, riservandogli il compito di qualificare il reato, come invece non è accaduto.

Il collegio per i reati ministeriali, una volta ricevuti gli atti, ha poi il potere di compiere una propria valutazione e appunto per questo la legge n. 219 del 1989 ha disciplinato l'ipotesi in cui tale organo qualifica il reato come "comune", regolamentando la cosiddetta archiviazione «asistematica», dalla quale non è desumibile che allo stesso «sia costituzionalmente "riservato" il giudizio sulla qualificazione del reato». La legge cost. n. 1 del 1989 prevede l'intervento della

Camera esclusivamente quando il collegio per i reati ministeriali, investito delle indagini dal PM, abbia ritenuto la propria competenza e di non disporre l'archiviazione; solo in tale ipotesi viene in rilievo l'attribuzione dell'art. 96 Cost. e la Camera, negando l'autorizzazione a procedere, può rendere improcedibile il giudizio penale.

Il resistente svolge, poi, diffuse argomentazioni a conforto del carattere eccezionale del diniego dell'autorizzazione a procedere, deducendo che la disciplina costituzionale dei reati ministeriali sarebbe caratterizzata da una regola e da un'eccezione: la regola è che i membri del Governo devono essere giudicati dalla magistratura ordinaria; l'eccezione è il potere della Camera competente di negare l'autorizzazione a procedere. L'accertamento penale è destinato ad arrestarsi dinanzi alla funzione governativa esercitata nell'interesse "preminente" dello Stato, non di fronte alla carica rivestita dall'inquisito.

A suo avviso, le norme costituzionali prevedono una doppia valutazione del fatto ascritto al membro del Governo: una di carattere giuridico demandata all'autorità giudiziaria; una di natura politica, attribuita alla Camera, avente ad oggetto il riscontro delle finalità di cui all'art 9 della legge cost. n. 1 del 1989. Le Camere non partecipano all'iniziale qualificazione in ordine alla natura del reato ed il potere ad esse attribuito è solo quello di negare l'autorizzazione a procedere, in forza di una valutazione politica di un'azione che si inserisce nell'attività di governo ed esse operano una qualificazione del reato solo strumentale alla deliberazione sull'autorizzazione a procedere.

4.1.— Secondo il resistente, la sentenza n. 241 del 2009 avrebbe chiarito che l'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989 sussiste anche nel caso della cosiddetta archiviazione «asistematica», ma al solo fine di consentire alla Camera competente di sollevare conflitto di attribuzione, qualora questa, in presenza di una tale archiviazione, ritenga il reato ministeriale.

L'inesatta estrapolazione dalla sentenza n. 241 del 2009 del brano nel quale è affermato che alle Camere «non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati» sarebbe alla base di recenti iniziative delle stesse dirette a rivendicare il potere – inesistente nella disciplina costituzionale – di qualificare il reato, in contrasto con le determinazioni dell'autorità giudiziaria. L'attribuzione costituzionale ad esse spettante consisterebbe nel solo potere di negare l'autorizzazione, in caso di reato ritenuto ministeriale; «solo qualora l'autorità giudiziaria erroneamente qualificasse un reato ministeriale come comune e di conseguenza, parimenti erroneamente, non attivasse il procedimento "speciale" previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, la Camera competente subirebbe una concreta menomazione, conseguente all'impossibilità di deliberare sull'eventuale sussistenza di una delle "esimenti" speciali» e potrebbe sollevare conflitto di attribuzione, per sostenere la natura ministeriale del reato e denunciare la lesione delle proprie attribuzioni, a causa dell'erronea qualificazione.

Il conflitto proposto non avrebbe, tuttavia, tale contenuto, poiché il ricorso «non tende a dimostrare la natura ministeriale del reato di concussione» e la Camera dei deputati «non allega e non lamenta la menomazione in concreto dell'unica attribuzione costituzionale ad essa spettante in materia di reati ministeriali, che è (…) quella di negare l'autorizzazione a procedere». Dunque, ad avviso del PM, «non dimostrando (e, invero, neanche allegando) l'effettiva sussistenza nella specie del presupposto logico e giuridico dell'attribuzione ad essa spettante, la Camera ha proposto un conflitto del tutto sganciato da un suo interesse concreto e perciò inammissibile». L'ammissibilità del conflitto neppure sarebbe desumibile dal riferimento all'esistenza di un "ragionevole dubbio" in ordine alla qualificazione del reato, poiché l'attribuzione della Camera dei deputati non presuppone la contestazione ad un membro del Governo di un reato che «forse», secondo alcuni deputati, potrebbe essere qualificato come ministeriale.

Inoltre, la ricorrente avrebbe rivendicato «una sorta di diritto all'informazione circa i fatti addebitati», informazione che, «come afferma lo stesso ricorso, alla Camera è comunque pervenuta in via ufficiale, allorché le fu chiesta l'autorizzazione alla perquisizione». Se, dunque, l'informazione c'è stata, il conflitto «si appalesa privo di oggetto, avendo avuto la Camera tutti gli elementi per proporre conflitto di attribuzioni, ma avendo essa rinunciato a contestare, nel merito, la natura non ministeriale del reato» in questione.

4.2.— Nel merito, il ricorso sarebbe infondato, dato che nessuna norma di legge (costituzionale o ordinaria) stabilisce l'obbligo del PM di trasmettere al collegio per i reati ministeriali gli atti relativi ad una notizia di reato a carico di un membro del Governo che non appaia allo stesso correlata all'esercizio della funzione di governo. Il richiamo della sentenza n. 241 del 2009 sarebbe incongruo, poiché nella specie il procedimento penale ha ad oggetto un reato "comune" ritenuto tale dal PM e dal GIP; nel caso dell'archiviazione da parte del collegio per i reati ministeriali l'obbligo di comunicazione è previsto dalla disciplina costituzionale, ma esso non sussiste nella fattispecie in esame.

L'obbligo di attivare il procedimento concernente i reati ministeriali non potrebbe, inoltre, derivare dalla delibera di restituzione della richiesta di autorizzazione alla perquisizione, con la quale la Camera dei deputati si sarebbe arrogata «il potere di interferire con l'esercizio del potere giudiziario al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale», prospettando un dubbio in ordine alla natura ministeriale di uno dei reati contestati che sarebbe «tutto fuorché "ragionevole"», alla luce della ricostruzione dei fatti analiticamente svolta dal resistente nell'atto di costituzione.

4.3.— Secondo il PM, sarebbe, infine, infondata anche la censura proposta in linea gradata.

La comunicazione pretesa dalla ricorrente non è prevista dalla legge cost. n. 1 del 1989 e non avrebbe alcuna ragion d'essere, in quanto nella logica della disciplina costituzionale la qualificazione del reato come non ministeriale esclude la partecipazione delle Camere. Siffatta legge non mirava a prevedere l'ipotizzata comunicazione, come risulta anche dalla mancata riproduzione dell'art. 12 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), che imponeva al PM di informare sempre il Presidente della Camera in caso di esercizio dell'azione penale nei confronti di un ministro.

In ogni caso, conclude il PM, la ricorrente è stata «ampiamente informata in data 14 gennaio 2011, allorché la Procura della Repubblica di Milano ha trasmesso la richiesta di autorizzazione alla perquisizione di alcuni uffici» e, sotto questo profilo, il conflitto sarebbe inammissibile per carenza d'interesse ad un'informazione che comunque l'autorità giudiziaria ha fornito.

5.— Nel giudizio è intervenuto il Senato della Repubblica, chiedendo l'accoglimento del ricorso, formulando riserva di svolgere in una successiva memoria le deduzioni a conforto di tale conclusione.

6.— In prossimità dell'udienza pubblica ha depositato memoria la ricorrente, deducendo l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità formulata dal PM e richiamando a conforto la sentenza n. 241 del 2009. Inoltre, contesta che «l'adozione dell'apposita delibera in ordine alla ministerialità del reato da parte della Camera competente (…) presenti quella natura pregiudiziale rispetto all'elevazione di conflitto che la Procura pretende di annettervi» e sostiene che, se spetta alla Camera dei deputati esprimere la propria valutazione sul reato contestato ad un membro del Governo, ne deriva che essa «è abilitata a dolersi di quei comportamenti (…) che le precludano la possibilità di operare siffatte valutazioni con le modalità costituzionalmente previste, a prescindere dall'esito cui esse possano addivenire».

La disciplina del procedimento per i reati ministeriali è caratterizzata dalla partecipazione

di diversi organi, soprattutto se interpretata alla luce del principio di leale collaborazione, nella specie vulnerato a causa della mancata considerazione delle sollecitazioni alla «attivazione della procedura indicata dalla normativa costituzionale».

6.1.— Nel merito, la ricorrente ripercorre analiticamente le argomentazioni svolte nel ricorso, per ribadire che la qualificazione del reato deve scaturire dalla apposita procedura rimessa ad un organo specializzato della giustizia ordinaria, contestando che spetti al PM «l'assoluta disponibilità dell'attivazione del procedimento previsto dalla legge costituzionale n. l del 1989». A suo avviso, la sentenza n. 241 del 2009 avrebbe «riconosciuto alla Camera "il potere di valutare la natura del reato contestato al membro del Governo"» e con il conflitto in esame essa ha appunto chiesto «di preservare la possibilità di esercitare tale attribuzione» costituzionale.

La mancata considerazione del contributo valutativo offerto con la delibera di restituzione della richiesta di autorizzazione alle perquisizioni domiciliari, secondo la ricorrente, sarebbe lesiva del principio di leale collaborazione, quale precisato dalla Corte, tra l'altro, nelle sentenze n. 26 del 2009 e n. 225 del 2001. Inoltre, nel decreto del GIP la questione della ministerialità del reato è stata «esplicitamente considerata, ma solo per contrastare le eccezioni sollevate dalla difesa dell'imputato», mentre gli interessi fatti valere da questa «non coincidono con quelli tutelati dall'intervento dell'organo parlamentare», «preordinato a preservare le proprie competenze costituzionali».

Secondo la ricorrente, i «ripetuti apporti valutativi, nel senso del carattere ministeriale del reato», forniti con gli atti sopra indicati costituirebbero «la riprova che non spettava all'autorità giudiziaria asserire la "evidenza" del fatto (...) interdicendo in tal modo l'attivazione della procedura imposta dalla legge costituzionale n. l del l989». La negazione della sintomaticità di tali elementi svolta tardivamente dal PM nella memoria di costituzione non sarebbe idonea a confutare la tesi della Camera, mentre l'esimente costituzionale opera quando «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», «valutazioni queste che la Camera non ha effettuato, né lo avrebbe potuto, essendo stata preclusa la sua partecipazione al procedimento di cui alla legge cost. n. l del l989».

6.2.— In relazione alla censura proposta in linea gradata, la ricorrente deduce che dalla sentenza n. 241 del 2009 sarebbe desumibile che l'obbligo di informazione non concerne il solo caso della archiviazione «sistematica» e contesta che esso sia stato adempiuto con le informazioni offerte in occasione della richiesta di autorizzazione alle perquisizioni domiciliari.

7.— Il PM, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ribadisce le deduzioni sviluppate nell'atto di costituzione ed eccepisce l'inammissibilità dell'atto di intervento del Senato della Repubblica, in riferimento all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), applicabile in virtù del richiamo contenuto nell'art. 37, quinto comma, di detta legge, ed all'art. 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, richiamato dall'art. 24, comma 4, delle stesse.

A suo avviso, il carattere perentorio del termine di costituzione non permetterebbe di differire la formulazione delle deduzioni difensive ad un momento successivo a quello della costituzione, come accaduto nella specie, in virtù di una regola strumentale a garantire il contraddittorio fra le parti e la parità delle armi, anche per l'impossibilità di depositare memorie di replica. Secondo il PM, è da supporre che l'interveniente, «nel termine dei venti giorni dall'udienza, depositerà un'ampia memoria volta a contestare le eccezioni formulate dalla resistente», che non avrà la possibilità di produrre alcuna replica scritta a detta memoria.

8.— Il Senato della Repubblica, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

L'interveniente, dopo avere sintetizzato la vicenda alla base del conflitto ed il contenuto del ricorso, deduce che, con tale atto, la Camera dei deputati ha posto «in chiara evidenza che, ove il tribunale dei Ministri non sia investito delle indagini», si consentirebbe al PM «di paralizzare a propria discrezione le prerogative costituzionali dell'organo parlamentare» e, quindi, in relazione a tale conflitto sussiste la propria legittimazione ad intervenire nel giudizio.

8.1.— L'interveniente contesta sia l'eccezione di inammissibilità del PM, sia l'idoneità dell'informazione offerta con la richiesta di autorizzazione alle perquisizioni domiciliari ad integrare la «garanzia assicurata dall'art. 96 Cost.». A suo avviso, PM e GIP hanno ritenuto il reato "comune", nonostante che tale qualificazione spetti al Collegio per i reati ministeriali. Inoltre, sarebbe «indefettibile ai sensi della vigente Costituzione il nesso fra potere valutativo del collegio e potere valutativo della Camera», «di guisa che il mancato pieno dispiegarsi del primo comunque incide sull'altro» (sentenza n. 403 del 1994); quindi, «dalla pretermissione del passaggio di fronte al Collegio consegue inevitabilmente» la lesione delle prerogative costituzionali della ricorrente.

Secondo il Senato, «dalla mole del materiale depositato emerge come il P.M. per poter raggiungere la propria convinzione e determinazione nel senso della natura comune dell'illecito non possa non aver svolto una propria indagine con violazione delle tassative disposizioni di cui all'art. 6, comma 2» della legge cost. n. 1 del 1989, esulando dalla ratio di quest'ultima e dell'art. 96 Cost. la possibilità di procedere, omettendo la dovuta informazione alla Camera competente.

8.2.— Nel merito, l'interveniente dichiara di «aderire alle censure mosse dalla Camera». Nella specie, sussisterebbe un «intreccio» o «convergenza» delle attribuzioni parlamentari e giudiziarie ed il principio di ragionevolezza e la pari dignità costituzionale delle stesse imporrebbero che ciascun potere le eserciti «in modo da ricercare la massima compatibilità possibile con l'altro potere», nell'osservanza del principio di leale collaborazione (sono richiamate le sentenze n. 380 del 2003; n. 487 del 2000, n. 379 del 1992, n. 410 e n. 110 del 1998 e l'ordinanza n. 344 del 2000).

A suo avviso, questa Corte, nel caso del contrasto dei poteri attribuiti all'autorità giudiziaria con le garanzie parlamentari, ha negato «la legittimità di una aprioristica accettazione della valutazione unilaterale svolta dal giudiziario», affermando «la presenza del vincolo della leale collaborazione fra poteri» (sentenze n. 284 del 2004, n. 263 del 2003 e n. 225 del 200l). Di recente, la sentenza n. 23 del 2011 ha chiarito che la posizione dell'imputato, il quale sia membro del Parlamento, «non è assistita da speciali garanzie costituzionali», ma, nell'applicare le comuni regole processuali, il giudice deve esercitare il suo potere di «apprezzamento degli impedimenti invocati» dall'imputato e tenere conto anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri. Nella vicenda in esame, il dubbio in ordine alla ministerialità del reato era stato portato all'attenzione dell'autorità giudiziaria e, quindi, PM e GIP erano consapevoli «dell'interesse e dell'attenzione» alla stessa da parte della Camera dei deputati e, appunto per questo, sarebbe palese la violazione del principio di leale collaborazione.

8.3.— Secondo l'interveniente, «il mancato coinvolgimento del tribunale dei Ministri», soprattutto in presenza di un dubbio sulla natura del reato contestato, avrebbe «comportato un vulnus al vincolo di leale collaborazione». Peraltro, la tesi fatta propria dal resistente neppure costituirebbe l'unica opzione interpretativa accolta dalla giurisprudenza e, di recente, il Procuratore della Repubblica di Trani «il 19 marzo 2010 ha trasmesso al tribunale dei Ministri gli atti relativi a un procedimento per concussione nei confronti dello stesso Presidente del Consiglio, rimettendo ad esso "la corrispondente delibazione", essendosi posto un dubbio sulla

configurabilità del reato come ministeriale», ritenendo «che la valutazione in ordine alla qualificazione giuridica dei fatti commessi spetti con precedenza al tribunale dei Ministri».

La tesi del PM, benché condivisa dalla Corte di cassazione, sarebbe erronea, poiché è «improntata a una lettura formale dei disposti normativi e ignora frontalmente il principio di leale collaborazione». Inoltre, PM e GIP, «nel sottrarre al Collegio per i reati ministeriali la cognizione circa la ministerialità» dell'illecito contestato, si sarebbero arrogati il potere di farsi arbitri esclusivi della competenza, riservata invece dalla legge costituzionale alle Camere, impedendo alla ricorrente di esercitare le proprie funzioni.

8.4.— Secondo l'interveniente, «ragioni di prudenza e di rispetto delle prerogative costituzionali del Parlamento avrebbero consigliato di non "saltare" la fase del tribunale dei Ministri» ed avere proceduto ignorando i segnali ricevuti dalla Camera dei deputati fa assumere alla vicenda «il profilo dello sgarbo istituzionale» e concreta una violazione del principio di leale collaborazione. Inoltre, se la legge cost. n. 1 del 1989 impone al collegio per i reati ministeriali «di mettere il Parlamento in condizione di interloquire in merito alla qualificazione di un eventuale reato», tale facoltà dovrebbe «essere assicurata nei casi in cui sia il P.M. a decidere, delibando sulla presenza o meno dei presupposti di cui all'art. 96 Cost.». La negazione di tale obbligo violerebbe i principi di leale ed utile collaborazione e di ragionevolezza, nonché i criteri di buon funzionamento dell'apparato istituzionale, poiché permarrebbe la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione che, tuttavia, dovrebbe costituire un rimedio eccezionale, indice di una patologia dei rapporti interistituzionali.

9.— All'udienza le parti costituite hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.— La Camera dei deputati ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano (di seguito: PM) e del Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale (infra: GIP), in relazione alle indagini poste in essere dal PM (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 55781/2010) nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi, membro della Camera dei deputati, Presidente del Consiglio dei ministri in carica, ed alla richiesta di giudizio immediato formulata in data 9 febbraio 2011 (nell'ambito del procedimento penale R.G.N.R. n. 5657/11), relativamente al contestato delitto di concussione, nonché – sempre in riferimento solo a tale ultimo reato – al decreto di giudizio immediato, in data 15 febbraio 2011, del GIP (nell'ambito del procedimento R.G.G.I.P. n. 1297/11).

La ricorrente chiede che questa Corte: a) dichiari che non spettava al PM «avviare ed esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, nonché procedere alla richiesta di giudizio immediato (…), relativamente al contestato delitto di concussione, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio per i reati ministeriali ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale» 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), «in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost.» e a detta legge costituzionale, «e comunque senza dare la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; b) dichiari che non spettava al GIP «procedere in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica (…), né affermare, in relazione al contestato delitto di concussione, la natura non ministeriale dello stesso, omettendo di rilevare la necessaria

trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali con i provvedimenti del caso, in tal modo precludendo» ad essa istante l'esercizio delle suindicate attribuzioni costituzionali, e «comunque senza provvedere in modo che venisse data la dovuta comunicazione» alla Camera dei deputati; c) provveda all'«annullamento delle attività poste in essere e degli atti adottati nell'ambito dei procedimenti» sopra indicati.

2.— Secondo la Camera ricorrente e l'interveniente Senato della Repubblica, la disciplina stabilita in tema di procedimento per i reati di cui all'articolo 96 Cost. (infra: anche reati ministeriali) riserverebbe al collegio per i reati ministeriali (di seguito, anche tribunale dei ministri) la competenza a stabilire la natura (ministeriale o comune) dei medesimi, con previsione strumentale ad assicurare il necessario e tempestivo coinvolgimento della Camera competente, per permetterle di adottare le valutazioni di propria spettanza, garantendo in tal modo l'esercizio delle attribuzioni costituzionali di cui essa è titolare. Il PM ed il GIP avrebbero, invece, erroneamente ritenuto di «poter procedere nelle vie ordinarie, in quanto titolari in via esclusiva del potere di qualificazione dell'illecito», in violazione del procedimento stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), dell'esigenza di certezza delle attribuzioni costituzionali, del ragionevole equilibrio nell'esercizio delle stesse, nonché del principio di leale collaborazione, recando vulnus alle prerogative costituzionali spettanti alla Camera dei deputati.

Siffatte prerogative, inerenti la valutazione in ordine alla natura del reato ed alla sussistenza delle eventuali esimenti previste dalla citata legge costituzionale, ad avviso della ricorrente, non potrebbero essere lasciate nella totale disponibilità dell'autorità giudiziaria, senza che, in contrario, possa dedursi che alla Camera competente «sarebbe dato in ogni caso il rimedio del conflitto di attribuzione laddove essa ritenga di dissentire dagli assunti del giudice ordinario in ordine al carattere non ministeriale del reato». Inoltre, i dubbi sollevati nella delibera di restituzione degli atti adottata sulla richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire la perquisizione di alcuni locali nella disponibilità del Presidente del Consiglio dei ministri del tempo, concernenti la natura (ministeriale o comune) del reato di concussione, e la stessa necessità per il GIP di affrontare «svariati e problematici aspetti inerenti la complessiva posizione istituzionale della figura del Presidente del Consiglio dei ministri», avrebbero dovuto indurre tali organi ad investire della qualificazione del reato il tribunale dei ministri.

In definitiva, la Camera dei deputati, con tale domanda, non chiede a questa Corte di accertare se il contestato reato di concussione abbia natura ministeriale, bensì di stabilire se l'autorità giudiziaria, una volta ritenuta la natura comune dello stesso (e limitatamente al medesimo), avrebbe potuto procedere nelle forme ordinarie, ovvero avrebbe, invece, dovuto attivare comunque la procedura che conduce al tribunale dei ministri (e ciò almeno per la sussistenza, a suo dire, di un dubbio in ordine a detta natura del reato), in considerazione dell'attribuzione a tale ultimo organo del potere di qualificazione del reato, strumentale alla tutela delle proprie attribuzioni costituzionali.

2.1.— La Camera dei deputati, «in via subordinata», deduce che «il comportamento dei menzionati organi del potere giudiziario» sarebbe comunque lesivo delle proprie attribuzioni costituzionali, in quanto entrambi avrebbero omesso di «informar[la] a tempo debito e nelle forme richieste» della trattazione del procedimento nelle forme ordinarie, non essendo idonea a detto scopo l'informazione fornita in occasione della suindicata richiesta di autorizzazione alla perquisizione di alcuni locali. Siffatta omissione avrebbe comportato l'inibizione del potere «di procedere alle apposite determinazioni di sua pertinenza circa la natura del reato ed eventualmente circa la sussistenza delle esimenti» di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989, restando escluso che l'informazione in esame possa essere rimessa «all'iniziativa del singolo titolare della carica di governo, peraltro non necessariamente interessato a far valere il carattere ministeriale del reato», poiché è compito delle Camere assicurare, nel suo complesso, il corretto funzionamento del sistema parlamentare e l'integrità delle funzioni di

governo.

3.— In linea preliminare, va osservato che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ha eccepito, «in riferimento all'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87» (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), «applicabile nei conflitti in forza del richiamo di cui all'art. 37 u.c. della medesima legge», «ed all'art. 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, richiamato dall'art. 24, comma 4, delle medesime», l'inammissibilità dell'intervento del Senato della Repubblica, in quanto nel relativo atto questi si è limitato a chiedere l'accoglimento del ricorso, «riservando alle successive memorie le proprie difese», con modalità che sarebbero in contrasto con dette disposizioni e recherebbero vulnus al principio del contraddittorio.

3.1.— L'eccezione non è fondata.

L'art. 37, quinto comma, della legge n. 87 del 1953, stabilisce che al giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è applicabile l'art. 25 di detta legge, che disciplina la costituzione in giudizio delle parti; l'art. 24 delle citate norme integrative, concernente la disciplina di detto giudizio, al comma 4, rende, inoltre, applicabile al medesimo, tra gli altri, l'art. 3 di tali norme. Questa disposizione stabilisce che la costituzione delle parti avviene «mediante deposito in cancelleria della procura speciale, con la elezione del domicilio, e delle deduzioni comprensive delle conclusioni», con formulazione che, nell'ultimo inciso, coincide, sostanzialmente, con quella dell'art. 19, comma 3, delle stesse norme (recante la disciplina della costituzione nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale), in virtù del quale l'atto di costituzione contiene «le conclusioni e l'illustrazione delle stesse». Tale ultima locuzione è di peculiare rilievo, poiché sembrerebbe postulare, forse con maggiore evidenza, l'imprescindibilità dell'esplicitazione nell'atto di costituzione delle argomentazioni a conforto delle conclusioni, anche in quanto la corrispondente disposizione vigente prima della modifica del 2008 – l'art. 23, comma 3, delle norme integrative – dettava una previsione più lata, contemplando la costituzione in giudizio attraverso la presentazione di «deduzioni». Questa Corte, di recente, ha, tuttavia, valutato un'analoga eccezione, ritenendola non fondata (sentenza n. 168 del 2010), enunciando un principio qui applicabile, in considerazione della sostanziale identità della formulazione e della ratio di dette disposizioni.

Pertanto, va ribadito che la lettera della disposizione non conforta l'interpretazione sostenuta con l'eccezione, poiché l'instaurazione del contraddittorio nel giudizio in esame è scandita da termini perentori, tesi a soddisfare esigenze di certezza nella dinamica processuale ed è l'inosservanza di questi a determinare l'inammissibilità del ricorso e ad inficiare, parimenti, la validità della costituzione in giudizio della parte convenuta. La ratio della disposizione (analogamente a quella sottesa all'art. 19, comma 3, delle norme integrative) non è, invece, quella di subordinare l'ammissibilità o validità della costituzione in giudizio all'adempimento ivi previsto, poiché, come ha chiarito questa Corte, «la corretta instaurazione del contraddittorio, in nome di un principio generale di diritto processuale, è subordinata al rispetto dei previsti termini perentori, mentre la disposizione secondo cui l'atto di costituzione della parte resistente deve contenere anche l'illustrazione delle conclusioni mira a sollecitare una adeguata prospettazione delle rispettive posizioni sin dall'ingresso delle parti nel giudizio, ai fini di un arricchimento della dialettica processuale» (sentenza n. 168 del 2010). Il thema decidendum è, inoltre, circoscritto dal ricorso e le argomentazioni sviluppate nell'atto di costituzione «sono dirette a fornire elementi idonei a influenzare, sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convincimento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni» dibattute, mentre la mancata costituzione in giudizio della parte resistente o l'allegazione di rilievi insufficienti neppure conducono necessariamente all'accoglimento della questione sollevata con il ricorso, sicché è interesse della parte far valere le proprie ragioni in giudizio, adempiendo l'onere di prospettare argomenti difensivi.

La disposizione mira, quindi, a stimolare l'apporto argomentativo delle parti, senza che

siano prefigurabili conseguenze sanzionatorie nel caso di mancata illustrazione delle conclusioni formulate nell'atto di costituzione della parte convenuta o dell'interveniente, con conseguente non fondatezza dell'eccezione.

4.— Ancora in via preliminare, va affermata definitivamente l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 241 del 2011, posto che ne sussistono i requisiti oggettivi e soggettivi.

Non vi sono dubbi, in particolare, circa la legittimazione a sollevare conflitto da parte della Camera dei deputati, al fine di difendere le attribuzioni alla stessa spettanti ai sensi dell'art. 96 Cost. (sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 313 del 2011, n. 211 del 2010, n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994).

Inoltre, parimenti pacifica deve ritenersi la legittimazione a resistere del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano e del Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale, in quanto investiti, con riferimento alla vicenda oggetto di conflitto, il primo della quota di potere costituzionale preposta all'esercizio dell'azione penale e allo svolgimento delle indagini ad esso finalizzate (ordinanze n. 276 del 2008, n. 73 del 2006 e n. 404 del 2005), il secondo dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza (per tutte, sentenza n. 82 del 2011).

Infine, la circostanza che il ricorso abbia ad oggetto atti tipici propri del potere giudiziario non ne mina, nel caso di specie, l'ammissibilità.

Questa Corte ha costantemente affermato, a tale proposito, che il conflitto di attribuzione non può degenerare, a pena di inammissibilità, in strumento atipico di impugnazione diretto contro atti giurisdizionali (sentenze n. 222 e n. 2 del 2007; ordinanza n. 334 del 2008) e che non è compito della giurisdizione costituzionale «stabilire i corretti criteri interpretativi e applicativi delle regole processuali» (sentenza n. 225 del 2001). Tale principio, che va qui pienamente ribadito, non è invocabile, tuttavia, nelle ipotesi in cui venga posta in discussione non già la fedele applicazione della legge da parte dell'autorità giudiziaria, ma l'assunzione da parte di quest'ultima di una decisione estranea all'ambito oggettivo della giurisdizione di cui il magistrato è titolare, comunque idonea a menomare l'altrui attribuzione costituzionale.

Coltivando l'azione penale nelle forme ordinarie, PM e GIP, secondo la prospettazione della Camera dei deputati, avrebbero esercitato una funzione, rispettivamente di indagine e di giudizio, che non sarebbe loro spettata.

Al riguardo non varrebbe obiettare che il tribunale dei ministri è organo della giurisdizione ordinaria, sicché, quand'anche si dovesse ritenerlo destinatario di qualsivoglia notizia di reato nei riguardi del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, non sarebbe comunque sostenibile che il potere giudiziario sia carente, nei casi in questione, della potestà giurisdizionale, atteso che essa si limiterebbe a transitare da un organo all'altro dell'autorità giudiziaria, secondo criteri di competenza per materia e territorio. Corollario di simile impostazione sarebbe, dunque, la conclusione che la Camera dei deputati avrebbe inammissibilmente devoluto a questa Corte non già un conflitto di attribuzione fra poteri, ma un mero conflitto di competenza tra organi della giurisdizione ordinaria, estraneo all'ambito della giurisdizione costituzionale (sentenza n. 385 del 1996; ordinanza n. 117 del 2006, entrambe con riferimento ai conflitti di giurisdizione, ma senza dubbio con argomenti direttamente estensibili ai profili di competenza).

Una simile prospettiva trascura di considerare che in realtà la Camera dei deputati non ha posto, con l'odierno ricorso, un mero problema di regolamento di confini tra competenza dell'autorità giudiziaria comune e tribunale dei ministri, al quale sarebbe infatti stata estranea. Piuttosto, l'investitura del tribunale dei ministri, secondo la ricorrente, sarebbe prodromica al

coinvolgimento della Camera competente nella valutazione concernente la ministerialità del reato. L'adempimento previsto dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 viene perciò ricostruito come finalizzato non soltanto ad attivare l'organo giurisdizionale competente, ma anche a soddisfare una prerogativa costituzionale direttamente e senza mediazioni intestata alla Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 96 Cost. Ciò che viene in rilievo, pertanto, 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.

Nessun dubbio, poi, può nascere a proposito dell'ammissibilità del ricorso, nella parte in cui, nell'ipotesi di mancata attivazione del tribunale dei ministri, si contesta al potere giudiziario di non avere informato la Camera dei deputati della pendenza del procedimento penale a carico del Presidente del Consiglio dei ministri: tale prospettazione, svolta sempre in riferimento all'attribuzione di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge cost. n. 1 del 1989, con riguardo all'osservanza del principio di ragionevolezza e mediante l'evocazione (implicita, ma chiara) del principio di leale collaborazione, non incide, infatti, sull'attività giurisdizionale compiuta, se non per il fatto che ad essa non si è aggiunta, su di un piano parallelo, ma distinto, una condotta che sarebbe prescritta dal principio di leale collaborazione. La questione concernente la sussistenza di detto obbligo di informazione è, inoltre, giuridicamente e logicamente preliminare rispetto a quella ulteriore, avente ad oggetto la possibilità di ritenerlo adempiuto con l'informazione fornita in occasione della più volte richiamata richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire perquisizioni.

In conclusione, il conflitto è ammissibile, in quanto diretto anzitutto a preservare un'attribuzione costituzionale propria della Camera dei deputati, innanzi ad atti assunti dall'autorità giudiziaria procedente in una situazione che il ricorrente ritiene di carenza di potestà; e comunque, in linea subordinata, a contestare l'omissione di un adempimento informativo imposto dal principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, al fine di consentire alla Camera di difendere la medesima attribuzione.

In tale modo viene delimitato al giusto l'oggetto del presente giudizio, con il quale la ricorrente non afferma, né chiede a questa Corte di accertare, in relazione al solo reato di concussione, per il quale è imputato il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, che lo stesso abbia natura ministeriale, bensì, muovendo dalla premessa che ad essa spetterebbe «il potere di valutare la natura del reato contestato al membro del Governo», ha espressamente precisato che «con l'odierno conflitto è stato appunto chiesto di preservare la possibilità di esercitare tale attribuzione costituzionale» e, quindi, ha individuato soltanto le modalità procedimentali che, a suo dire, la Costituzione prescriverebbe sempre di osservare, ove un'indagine penale abbia per destinatario un membro del Governo.

5.— Secondo la tesi della ricorrente, l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 obbligherebbe il pubblico ministero che abbia acquisito una notizia di reato a carico del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, ad attivarsi, perché il procedimento sia assegnato al collegio di cui al successivo art. 7, in modo che, tramite quest'ultimo, il competente ramo del Parlamento possa interloquire nella fattispecie, difendendo le proprie attribuzioni.

Ove tale prospettazione fosse condivisibile, in definitiva, sarebbe sufficiente la sola qualità soggettiva dell'autore del fatto a incardinare la competenza riservata del tribunale dei ministri, ferma la possibilità che, all'esito delle indagini, tale organo disponga la c.d. archiviazione asistematica.

Questa Corte osserva che una tale tesi è in evidente contrasto con la formulazione della norma, giacché è proprio l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 a prevedere, in questo caso in modo puntuale, che siano destinati al tribunale dei ministri i rapporti, i referti e le denunzie

concernenti «i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione», ovvero commessi nell'esercizio delle funzioni. Solo ammettendo, in contrasto palese con l'art. 96 Cost., che un illecito penale acquisisca carattere ministeriale in ragione della sola qualifica rivestita dall'autore di esso sarebbe sostenibile che la lettera della legge costituzionale autorizzi a trarre le conclusioni suggerite dalla ricorrente.

È da aggiungere che la Corte, fin dalla sentenza n. 125 del 1977, non solo ha escluso un simile effetto, ma ha altresì ritenuto che nella configurazione del reato ministeriale «prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo».

Tale asserzione è lo specchio dell'evoluzione che, con l'entrata in vigore della Costituzione, gli istituti di immunità, e più in generale di deroga alle comuni regole di esercizio della giurisdizione, hanno assunto nei confronti di coloro che sono investiti di pubblici uffici.

Lo Stato costituzionale pone a fondamento delle proprie dinamiche istituzionali, infatti, i soli poteri legali che derivano la propria legittimità dalla conformità alle norme superiori dell'ordine costituzionale, e ne modella lo status di garanzia con riguardo all'esigenza di preservare l'integrità di quest'ultimo attraverso il sereno ed equilibrato compimento delle funzioni dei primi: non vi è spazio nell'ordinamento per potestà sorte in forza di criteri di legittimazione estranei al sistema delle fonti costituzionali.

La prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'ambito.

Per tali ragioni, che si collocano alle fondamenta dello Stato costituzionale, questa Corte è sempre stata costante nell'escludere che le immunità costituzionali possano trasmodare in privilegi, come accadrebbe se una deroga al principio di uguaglianza innanzi alla legge potesse venire indotta direttamente dalla carica ricoperta, anziché dalle funzioni inerenti alla stessa.

Questo principio è stato affermato in tutti i casi in cui la Costituzione prevede forme di immunità, sia che si tratti delle guarentigie dei membri del Parlamento (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000), o del Consiglio regionale (sentenza n. 289 del 1997), sia che venga in gioco la responsabilità penale del Capo dello Stato (sentenza n. 154 del 2004) o il fondamento costituzionale che assiste l'immunità sostanziale dei componenti del Consiglio superiore della magistratura per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (sentenza n. 148 del 1983), sia che, infine, venga in questione proprio la responsabilità per reato ministeriale (sentenza n. 6 del 1970).

Da ultimo, si è anzi precisato che esso trova applicazione tutte le volte che, in ragione di una prerogativa costituzionale, vengano introdotte nell'ordito legislativo primario norme di deroga rispetto al comune regime processuale, giacché «alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (sentenza n. 24 del 2004). La deviazione dalle ordinarie regole processuali è tollerata, quanto alla posizione del titolare di un organo costituzionale, «solo per lo stretto necessario» (sentenza n. 262 del 2009), e, al di fuori di simile limite funzionale, scade in prerogativa illegittima, se priva di espressa copertura costituzionale (sentenza n. 23 del 2011).

«Le generali regole del processo, assistite dalle correlative sanzioni, e soggette nella loro applicazione agli ordinari rimedi processuali», si profilano perciò indefettibili, non appena sia stato valicato il confine della immunità (sentenza n. 225 del 2001; in seguito, sentenze n. 451 del 2005, n. 284 del 2004 e n. 263 del 2003).

5.1.— Non vi è dubbio che la Costituzione abbia inteso riconoscere al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai ministri stessi una forma di immunità in senso lato, consentendo alla Camera competente di inibire l'esercizio della giurisdizione in presenza degli interessi

indicati dall'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989, e dando vita ad uno speciale procedimento che si innesta nell'ambito delle peraltro persistenti attribuzioni dell'autorità giudiziaria. Ma l'unica lettura di questa garanzia compatibile con le premesse appena svolte consiste nel limitarne l'area al campo dei soli reati commessi nell'esercizio delle funzioni.

Pur nel silenzio della legge costituzionale emanata in attuazione dell'art. 96 Cost., pertanto, non sarebbe stato possibile giungere a conclusioni differenti da quelle che sono, in ogni caso, chiaramente espresse dalla lettera dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989. Né esse potrebbero venire invertite dalla prassi costituzionale, dal legislatore ordinario, e finanche da questa Corte.

Le immunità riconosciute ai pubblici poteri, infatti, introducendo una deroga eccezionale al generale principio di uguaglianza, non possono che originarsi dalla Costituzione (sentenza n. 262 del 2009) e, una volta riscontrata tale derivazione, sono comunque soggette a stretta interpretazione. Troppo significativo, infatti, nel processo di formazione dello Stato di diritto, è stato il vincolo progressivo di soggezione dell'azione degli organi dello Stato al principio di legalità e dunque di piena sottoposizione al diritto, perché esso possa venire oggi anche solo in parte affievolito, per effetto di interpretazioni evolutive, che vadano nella direzione dell'ampliamento dell'area delle immunità costituzionali, oltre le previsioni della Costituzione.

Nel caso di specie, poi, una tale operazione ermeneutica è preclusa da ulteriori peculiari considerazioni, relative alla responsabilità per reato ministeriale.

Come è noto, l'art. 96 Cost., nel testo originario, stabiliva che il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri fossero posti in stato d'accusa (innanzi a questa Corte: art. 134 Cost., nel testo storico) dal Parlamento in seduta comune per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni. L'art. 12 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), a tale scopo aveva istituito una Commissione parlamentare, cui la legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), aveva poi conferito poteri di apprezzamento della effettiva natura del reato e poteri di indagine. In un simile contesto normativo, la giurisdizione ordinaria era esclusa da ogni competenza in merito al procedimento, del quale infatti era tenuta a spogliarsi definitivamente, non appena avesse ravvisato la ministerialità del reato (art. 10 della legge n. 20 del 1962). Si poteva allora concludere che la Costituzione avesse inteso dar luogo ad un'ipotesi di garanzia nell'ambito dell'ordinamento giuridico, il cui fulcro riposava sulla integrale sottrazione del reato ministeriale alla giurisdizione comune.

Il legislatore costituzionale del 1989 si è invece incamminato verso la direzione opposta, optando per la piena riespansione della giurisdizione comune, al di fuori dei soli limiti eccezionali suggeriti dalla ragione giustificatrice degli istituti di giustizia politica. A fronte di un reato ministeriale, infatti, oggi spetta pur sempre ad un organo della giurisdizione ordinaria, ovvero al tribunale dei ministri, cumulare funzioni inquirenti e giudicanti, al fine di radicare successivamente, se del caso e previa autorizzazione parlamentare, il giudizio davanti ad un giudice comune, e secondo l'ordinario rito processuale.

La revisione costituzionale si è mossa, perciò, 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.

Non è a tale scopo infatti che viene costruito, in seno a un procedimento destinato ad evolversi secondo le forme ordinarie, l'intervento della Camera competente, il cui sindacato può e deve essere limitato all'apprezzamento, in termini insindacabili se congruamente motivati, della sussistenza dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto.

Ferma dunque la fase dell'autorizzazione a procedere, del tutto autonoma rispetto alle finalità di accertamento della responsabilità penale, rimesso all'autorità giudiziaria, la sola ulteriore deroga in cui si sostanzia la prerogativa è l'azione, secondo norme del tutto peculiari, del tribunale dei ministri, anziché del pubblico ministero e del giudice per le indagini preliminari.

Il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno non già privare l'ordine giudiziario dei suoi compiti istituzionali, ma realizzare in seno ad esso un meccanismo procedimentale, giudicato particolarmente incisivo, ove si cumulassero nel medesimo organo funzioni inquirenti e giudicanti, sia per effetto della tradizione repubblicana incentrata, con analoghe modalità, sulla Commissione parlamentare inquirente, sia per istituire un privilegiato canale di raccordo con il Parlamento, sia per destinare ad un soggetto di eccezionale natura poteri «eccezionalmente ampi» (sentenza n. 403 del 1994), di difficile inserimento nel corpo dell'ordinaria procedura penale. Alla base della creazione del Collegio previsto dalla legge costituzionale si pone dunque non l'insussistente terzietà rispetto al potere giudiziario, al quale appartiene strutturalmente, ma l'obiettivo cumulo di funzioni, altrimenti da ripartirsi secondo criteri di separazione tra giudice e pubblico ministero.

Se, perciò, l'elemento che connota con maggiore pregnanza l'innovazione costituzionale, per quanto qui interessa, è la specialità della procedura elaborata con riguardo ai soli reati ministeriali, non si vede come si potrebbe legittimamente favorire un'estensione di essa alle ipotesi di illecito comune, posto che, in tal modo, verrebbe ad assumere carattere generale proprio il tratto che il legislatore costituzionale ha voluto invece eccezionale.

Al contrario, la sussistenza di una generale attribuzione della giurisdizione ordinaria in tema di reati ministeriali contribuisce a rendere residuali gli spazi che ad essa restano sottratti per esplicita previsione costituzionale.

Del resto, solo se la prerogativa in questione fosse finalizzata a contrastare intenti persecutori della magistratura nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, si potrebbe giustificare, in linea meramente logica, l'edificazione di un filtro all'azione giudiziaria, che si attivi ogni volta che il membro del Governo sia soggetto ad indagine penale.

Una volta negato, come si deve negare, un simile presupposto, non resta che rilevare che l'intervento del tribunale dei ministri si colloca coerentemente nella disciplina di sistema, nelle sole ipotesi di illecito penale commesso nell'esercizio delle funzioni.

Non gioverebbe, pertanto, invocare, in contrario, l'art. 12 della legge n. 20 del 1962, peraltro abrogato fin dall'art. 9 della legge 10 maggio 1978, n. 170 (Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20), secondo il quale «il pubblico ministero che inizia l'azione penale a carico di alcuna delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione ne dà notizia al Presidente della Camera dei deputati». E non è possibile ritenere che tale disposizione, saldandosi senza soluzione di continuità a quanto oggi previsto dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989 per i casi di archiviazione del procedimento da parte del tribunale dei ministri, indichi la necessità costituzionale di un coinvolgimento del Parlamento nell'attività di qualificazione del reato attribuito al membro del Governo, reso possibile grazie all'azione del Collegio di cui all'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989, e non più a quella, in parte corrispondente, della Commissione inquirente.

Il vizio di questa argomentazione è già nelle premesse logiche, secondo le quali la revisione costituzionale del 1989 non avrebbe inciso, per tale parte, sulle competenze parlamentari, quando invece esse ne sono state profondamente modificate (sentenze n. 134 del 2002 e n. 403 del 1994). Anteriormente alla revisione dell'art. 96 Cost., come si è visto, alla Commissione inquirente spettava ogni attività necessaria a perseguire il reato ministeriale, mentre

permaneva la competenza dell'autorità giudiziaria per le ipotesi di illecito penale comune. L'una di tali prerogative non aveva carattere residuale, ma alternativo rispetto all'altra. Perciò, innanzi ad un medesimo fatto storico da cui potesse derivare la responsabilità penale del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, era necessario che tanto la Commissione inquirente, quanto il potere giudiziario ne potessero prendere cognizione, al fine primario di stabilire se esso ricadesse nella propria area di attribuzione, svolgendo le relative attività di indagine: questa Corte aveva infatti ritenuto che «la Commissione inquirente può attivarsi per svolgere indagini sulla base di notizie di possibili reati di sua competenza, ancorché non tipiche o qualificate» (sentenza n. 13 del 1975). Vi era, in conseguenza di ciò, una concorrente attribuzione qualificatoria del fatto, finalizzata in entrambi i casi, sia pure in forme del tutto differenti, all'esercizio dell'azione penale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, ferma restando la via del conflitto di attribuzione ove Parlamento ed autorità giudiziaria dissentissero sulla natura del reato, e con ciò sui confini della propria competenza costituzionale.

5.2.— Per certi versi, la condizione di iniziale e paritario concorso di due poteri dello Stato a conoscere del medesimo fatto ricorda l'attuale assetto dei rapporti tra Camere e potere giudiziario riguardo all'applicabilità della prerogativa dell'insindacabilità prevista, per i membri del Parlamento, dall'art. 68, primo comma, Cost.

Anche in questo caso, oramai del tutto distante dalla regolazione costituzionale del procedimento per reato ministeriale, si è configurata un'attribuzione tanto dell'ordine giudiziario, nell'esercizio della giurisdizione (sentenze n. 120 del 2004 e n. 265 del 1997), quanto delle Camere, in relazione allo svolgimento della vita parlamentare in condizioni di assoluta libertà ed autonomia (sentenza n. 1150 del 1988), a pronunciarsi sulla sussistenza della prerogativa, per quanto, da ultimo, il legislatore ordinario abbia istituito un meccanismo procedimentale non irragionevole (sentenza n. 149 del 2007) di coordinamento tra le reciproche competenze, per mezzo della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato).

Non vi è chi non veda, invece, il salto compiuto, rispetto al modello segnato dalla formula ampia contenuta nell'art. 68, primo comma Cost., con la revisione dell'art. 96 Cost., che ha confinato l'attribuzione del Parlamento alla sola valutazione delle condizioni per concedere, o negare, l'autorizzazione a procedere.

Si è appena osservato infatti che, a seguito di tale revisione, e dell'attuazione conferita a tale riforma con la legge cost. n. 1 del 1989, e subordinatamente con la legge 20 maggio 1988, n. 163 (Disciplina transitoria delle attività istruttorie per i procedimenti di cui agli articoli 90 e 96 della Costituzione), l'unica attribuzione delle Camere consiste oggi nell'apprezzamento dell'interesse previsto dall'art. 9 della legge cost. n. 1 del 1989, e ha modo di manifestarsi, unitamente alla preliminare delibazione circa la natura ministeriale del reato che ad essa è strumentale, per il solo caso in cui detta autorizzazione sia stata richiesta, per il tramite del procuratore della Repubblica, dal tribunale dei ministri.

Il quadro è, pertanto, del tutto diverso da quello che questa Corte aveva posto a fondamento della deroga ai principi di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, «allo scopo di garantire d'altro lato l'indipendenza del potere politico contro ogni indebita ingerenza suscettibile di alterare la reciproca parità e la necessaria distinzione tra i poteri dello Stato» (sentenza n. 13 del 1975).

Nel vigente ordine costituzionale, il principio di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria dell'esercizio della giurisdizione penale, salvo le eccezionali e restrittive deroghe stabilite espressamente dalla fonte superprimaria, non incontra alcun limite ulteriore, e torna così in modo del tutto naturale ed automatico a governare la fattispecie della

responsabilità penale del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, in accordo con i principi di uguaglianza, legalità e giustiziabilità dei diritti, ribaditi, quanto ai pubblici funzionari, dall'art. 28 Cost. (sentenza n. 154 del 2004).

Questa Corte ha a tale proposito già affermato che sussiste nel nostro ordinamento una «generale competenza delle autorità giudiziarie all'accertamento dei presupposti della responsabilità» (sentenza n. 154 del 2004), la quale si segnala per costituire la parola ultima, e di regola definitiva, che l'ordinamento giuridico pronuncia a livello nazionale (salve le ipotesi patologiche di conflitti che questa Corte sia competente a conoscere), venendo così a separarsi qualitativamente da ogni diversa attività preliminare di valutazione, che altri soggetti possono compiere, nell'ambito delle proprie competenze, sui medesimi presupposti.

Va da sé che la competenza in questione non può che implicare la preliminare attività di qualificazione del reato, o per meglio dire il giudizio con cui un accadimento materiale viene ricondotto alla previsione generale di una o più disposizioni di legge, che lo sottraggono all'area di ciò che è giuridicamente indistinto per conferirgli una identità normativa, alla quale conseguono i tipici effetti processuali e sostanziali stabiliti dalla legge. Nel caso di specie, componente costitutiva di un tale giudizio è la stessa natura, ministeriale o comune, del reato, dalla quale deriva nel primo caso l'investitura del tribunale dei ministri, e successivamente del ramo competente del Parlamento, ovvero, nel secondo caso, l'osservanza delle ordinarie regole sull'accertamento della responsabilità penale. In difetto di esplicite deroghe costituzionali, agli altri poteri dello Stato, e tra questi alla Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., non spetta alcuna attribuzione in merito, con la conseguenza che non ha fondamento la pretesa di interloquire con l'autorità giudiziaria, secondo un canale istituzionale indefettibilmente offerto dal tribunale dei ministri, nelle ipotesi in cui quest'ultima, esercitando le proprie esclusive prerogative, abbia stimato il reato privo del carattere della ministerialità e, nell'esercizio delle stesse, abbia approfondito detto profilo, esplicitando le ragioni a conforto di tale qualificazione (come nella specie, in particolare, ha fatto il GIP).

Questa Corte deve però precisare che tale asserzione non equivale a privare il Parlamento dello spazio di apprezzamento, anche in ordine alla natura del reato contestato al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, che l'art. 96 Cost. gli riserva, perché è indiscutibile che la Camera competente debba in ogni caso godere dell'attribuzione di concedere o negare l'autorizzazione a procedere, ogni qual volta il reato sia stato commesso dal Presidente del Consiglio dei ministri o dai ministri, nell'esercizio delle loro funzioni.

5.3.— L'attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria relativa all'accertamento degli elementi della fattispecie penale, come è stato già posto in rilievo, convive poi, di regola, con la competenza di altri soggetti pubblici ad assumere determinazioni, che a propria volta possono essere legate ad un apprezzamento giuridico in ordine alla sussistenza ed alla natura di un reato, ma allo stesso tempo se ne distingue per il carattere definitivo che è destinata ad acquisire.

La Camera competente, a propria volta, si trova investita dell'attribuzione relativa all'autorizzazione a procedere, rispetto alla quale è strumentale il sindacato incidentale sulla effettiva natura dell'illecito. Affermare che una valutazione di tale carattere funge da fase prodromica, ai fini dell'esercizio della sola attribuzione conferita dall'art. 96 Cost. in punto di autorizzazione a procedere, 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 esso.

Piuttosto, per il fatto, del tutto peculiare, che a tale ultima prerogativa del potere giudiziario il Parlamento possa opporre una propria sfera di attribuzione determinata da norme costituzionali, che dipende in parte dal corretto esercizio della prima, si apre la via per superare, mediante gli strumenti della giustizia costituzionale, uno svolgimento in concreto

della funzione giurisdizionale rivelatosi tale, secondo l'apprezzamento incidentale delle Camere, da menomarne la competenza ai sensi dell'art. 96 Cost.

In altre parole, la valutazione parlamentare sulla natura del reato attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, si colloca esattamente lungo la linea di confine che questa Corte ha costantemente tracciato tra i conflitti di attribuzione ove si eserciti una vindicatio potestatis, ovvero dove risulti in discussione quale potere sia titolare della competenza costituzionale contesa, e i conflitti di attribuzione derivanti dalla menomazione, da parte di un potere e nel compimento di una prerogativa che certamente gli spetta, della sfera competenziale riservata ad altro potere, con cui il primo abbia interferito.

Entro questi limiti, va riconosciuto che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 Cost. possa esprimere una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato come comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso a questa Corte per mezzo del conflitto di attribuzione.

Tale è dunque il senso dell'affermazione di questa Corte, secondo la quale «all'organo parlamentare (…) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» (sentenza n. 241 del 2009): non è dubbio che essa sia infatti strumentale rispetto alla possibilità di sollevare conflitto costituzionale da menomazione.

Nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria avesse inizialmente qualificato il reato in termini ministeriali, ma il tribunale di ministri abbia poi concluso per la natura comune, procedendo ad archiviazione c.d. asistematica, il Parlamento viene informato dei fatti per effetto di quanto stabilito espressamente dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989. L'informativa ufficiale e in via istituzionale che spetta alle Camere, nonostante l'illecito non sia stato ritenuto commesso nell'esercizio delle funzioni, costituisce perciò l'occasione che consente loro di prendere cognizione dei fatti, al fine di sollevare conflitto di attribuzione, benché non si possa escludere, e anzi nei fatti sia ciò che consuetamente accade, che gli elementi necessari a tale scopo siano già stati acquisiti in precedenza, spesso per iniziativa dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero del ministro, che si ritenga indebitamente soggetto ad un'indagine nelle forme comuni. In tale evenienza, è ovvio che il conflitto potrà essere esperito, anche ove la comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria, che resta comunque costituzionalmente dovuta (sentenza n. 241 del 2009), sia mancata. Per la stessa ragione, la via del conflitto, nei limiti appena specificati, è aperta nel caso, distinto dal primo, in cui il reato attribuito al membro del Governo sia stato fin dall'origine reputato privo di carattere ministeriale. Per tale ipotesi, non si è ritenuta opportuna a livello normativo una previsione corrispondente all'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, che trova giustificazione nella finalità di concludere definitivamente una fase procedimentale pur sempre vertente su di un caso ipotizzato di ministerialità dell'illecito penale; tuttavia, anche al di là di questa peculiare e tassativa disposizione di legge costituzionale, non può che spettare al Parlamento l'accesso a questa Corte, affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull'autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni.

6.— I principi appena esposti trovano espressione nella vigente disciplina costituzionale che regolamenta le indagini penali per reato ministeriale.

L'art. 6, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989 stabilisce con chiarezza che devono

essere indirizzate al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio le sole notizie concernenti i reati indicati dall'art. 96 Cost., ovvero i reati commessi da membri del Governo nell'esercizio delle funzioni.

Ai sensi del comma 2 seguente, il procuratore della Repubblica, omessa ogni indagine, nel termine di quindici giorni trasmette gli atti al tribunale dei ministri.

La competenza per territorio dell'ufficio del pubblico ministero viene in tal modo individuata in ragione della corrispondente competenza dell'organo giudicante (art. 11 della legge cost. n. 1 del 1989), sicché fin dall'origine il procedimento si connota per una vocazione finalistica rispetto all'esercizio dell'azione penale nei modi consentiti dall'art. 96 Cost.

Non si può obiettare, come ha fatto la ricorrente, che il divieto imposto al procuratore della Repubblica di svolgere indagini testimonierebbe che, perlomeno nelle ipotesi di dubbio circa la qualificazione del reato, la decisione debba venire necessariamente assunta dal Collegio di cui all'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989. Si può infatti immaginare che vi siano casi in cui il fatto viene descritto nella notizia di reato in termini inequivocabilmente ministeriali, cosicché l'investitura del tribunale dei ministri è immediata e non comporta ulteriori accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria nelle forme ordinarie; parimenti, vi possono essere casi ove è subito percepibile l'estraneità della condotta all'area funzionale propria del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, con l'effetto che il procedimento, in difetto dell'eccezionale caso di deroga previsto per i soli illeciti penali ministeriali, si avvierà e procederà secondo le comuni regole processuali. Non si può, infine, escludere che la sola descrizione del fatto, con le indicazioni dedotte a sostegno di essa nella notizia di reato, non sia tale da permetterne la qualificazione in termini ministeriali, ma che quest'ultima finisca per emergere solo successivamente, a seguito dell'acquisizione, anche attraverso le indagini, degli elementi utili a tale scopo. La già ricordata natura eccezionale della deroga alle regole generali della giurisdizione comporta, tuttavia, che la stessa possa operare solo allorché ne ricorrano integralmente tutti i presupposti; fino ad allora, invece, ovvero fino a quando non sia possibile cogliere i profili di ministerialità del fatto, tali regole generali dovranno continuare a trovare applicazione, poiché non sono ancora maturati i requisiti peculiari che ne determinano la cedevolezza, a fronte della normativa costituzionale speciale.

È dunque solo da tale momento che la notizia di reato ricade nella previsione del comma 1 dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, e che, conseguentemente, al pubblico ministero competente è inibita ogni ulteriore attività, mentre il procuratore della Repubblica presso il capoluogo del distretto, oramai chiamato in causa nella veste di congiunzione con il tribunale dei ministri, incorre a propria volta nel divieto di disporre indagini. Naturalmente, l'ordinamento offre adeguati rimedi, tra cui l'accesso a questa Corte, per evitare che l'autorità giudiziaria svolga attività inquirente a carico del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, non appena si consolidi, in forza degli elementi di fatto acquisiti, anche a seguito dell'attività investigativa svolta dagli stessi, e delle valutazioni di diritto ad essi conseguenti, l'ipotesi della ministerialità del reato; e anzi, ogni qual volta essa sia prospettabile in linea astratta, ma non ancora acclarata, è a tale profilo del fatto che debbono rivolgersi anzitutto e senza indugio le attenzioni degli inquirenti, al fine di evitare la compressione indebita, anche in via temporanea, delle attribuzioni costituzionali del tribunale dei ministri e conseguentemente della Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost.

Una volta emersa la ministerialità del reato, secondo il primo apprezzamento che compete agli organi ordinari della giurisdizione penale, le attività inquirenti proprie del pubblico ministero e le funzioni di giudice per le indagini preliminari sono immediatamente concentrate presso il tribunale dei ministri (art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989; art. 1 della legge n. 219 del 1989), il quale non incontra alcun vincolo nella precedente qualificazione del fatto e ben può concludere che il reato è invece comune, disponendo l'archiviazione c.d. asistematica e trasmettendo gli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscerne (art. 8 della legge cost.

n. 1 del 1989; art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989).

Nel caso di archiviazione, il citato art. 8, comma 4, impone al procuratore della Repubblica di darne comunicazione al Presidente della Camera competente: così, come si è già precisato, è dato modo al Parlamento di valutare se il reato abbia davvero il carattere comune che il potere giudiziario gli ha infine attribuito, ovvero se esso debba ritenersi commesso nell'esercizio delle funzioni, al solo scopo, in quest'ultimo caso, di sollevare conflitto di attribuzione.

Ove, invece, il procedimento per reato ministeriale non sia mai stato iniziato, nonostante ne prescrivessero l'attivazione gli elementi acquisiti anche a seguito dell'attività investigativa svolta dal Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero dal ministro, la Camera competente potrà parimenti rivolgersi alla giurisdizione costituzionale, per difendere l'attribuzione a deliberare sull'autorizzazione a procedere. Questa Corte, in tali casi, sarà chiamata a decidere, con inevitabile riferimento al carattere del reato, in forza di tutte le risultanze istruttorie poste a disposizione dalle parti del conflitto.

È dunque priva di fondamento la preoccupazione secondo la quale, in difetto dell'azione del tribunale dei ministri, non sarebbe dato modo né al Parlamento, né a questa Corte di accertare con cognizione il carattere del reato.

In definitiva, la Camera si trova, nei limiti innanzi precisati, a soppesare la natura comune o ministeriale del reato, in forza degli elementi posti a disposizione dall'autorità giudiziaria e delle ulteriori osservazioni che provengano dai soggetti interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l. cost. n. 1 del 1989: ciò accade, ai fini dell'esercizio dell'attribuzione conferita dall'art. 96 Cost., sia nel caso in cui le sia stata richiesta l'autorizzazione a procedere e decida di restituire gli atti all'autorità giudiziaria (art. 18-ter del Regolamento della Camera dei deputati e art. 135-bis del Regolamento del Senato della Repubblica), sia, sollevando conflitto, nel caso in cui il potere giudiziario proceda nelle forme comuni, nonostante la ministerialità del reato, ovvero nel caso di archiviazione c.d. asistematica.

Così ricostruito, alla luce del tessuto normativo e in armonia con i principi dell'ordine costituzionale dello Stato, il complesso meccanismo della giustizia politica, non resta alla Corte che prendere atto della estraneità ad esso della fattispecie peculiare che ha originato l'odierno contenzioso costituzionale.

La vicenda che costituisce oggetto del ricorso concerne, infatti, un reato (il reato di concussione, l'unico in relazione al quale è stato sollevato il conflitto) che l'autorità giudiziaria ha ritenuto immediatamente privo di carattere funzionale e la cui natura ministeriale non è stata posta a fondamento del conflitto, nel senso che con esso – e tenuto conto del contenuto della domanda proposta dalla Camera dei deputati, quale dianzi precisata – questa Corte non è stata investita dell'accertamento di siffatto carattere. In tali circostanze, non solo il potere giudiziario, ritenendo il reato di natura comune, poteva omettere di investire il tribunale dei ministri della notizia di reato, ma ne era costituzionalmente obbligato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 96 Cost. e 6 della legge cost. n. 1 del 1989, non essendogli possibile sottrarsi all'accertamento della penale responsabilità nelle forme proprie della giurisdizione ordinaria penale (art. 112 Cost.), se non in presenza delle deroghe tassative prescrivibili dalla sola Costituzione, e che neppure il legislatore ordinario potrebbe ampliare (sentenze n. 23 del 2011 e n. 262 del 2009).

Questa Corte deve perciò concludere che spettava al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano avviare, esperire indagini e procedere alla richiesta di giudizio immediato in relazione al contestato delitto di concussione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in carica all'epoca dei fatti, e del pari spettava al Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale procedere, a propria volta, nelle forme comuni ed emettere il decreto di giudizio immediato, una volta ritenuto detto reato non commesso

nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio previsto dall'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989.

7.— Resta da decidere se l'autorità giudiziaria, nel procedere nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, avesse l'obbligo di informare la Camera dei deputati della pendenza del procedimento.

Questa Corte ha già escluso che un tale dovere possa ricavarsi dalle disposizioni costituzionali concernenti il procedimento per i reati di cui all'art. 96 Cost., ed in particolar modo dall'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, che inerisce per le ragioni dette esclusivamente ai casi di archiviazione.

Il fondamento costituzionale dell'attribuzione rivendicata dalla ricorrente andrebbe perciò ricercato nel principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, dal quale si vorrebbe desumere una regola informativa che non cambia la natura e la pienezza dei poteri di accertamento del giudice comune, ma si aggiunge ad essi su di un piano parallelo, obbligandolo a rendere edotta la Camera competente del fatto storico, affinché quest'ultima sia posta nelle condizioni di valutarne la natura, e, se del caso, di reagire immediatamente con lo strumento del conflitto.

Questa Corte ha già affermato che «il principio di leale collaborazione (…) deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato» (sentenza n. 26 del 2008) e che ad esso non sfugge neppure l'ordine giudiziario, nell'esercizio della giurisdizione, quando esso ridondi sulle altrui attribuzioni costituzionali (sentenze n. 149 del 2007, n. 110 del 1998 e n. 403 del 1994).

Presupposto perché la leale collaborazione venga a dettare regole di azione, sufficientemente elastiche da rispondere «alle peculiarità delle singole situazioni» (sentenza n. 50 del 2005) è la convergenza dei poteri verso la definizione, ciascuno secondo la propria sfera di competenza, di una fattispecie di rilievo costituzionale, ove essi, piuttosto che separati, sono invece coordinati dalla Costituzione, affinché la fattispecie si definisca per mezzo dell'apporto pluralistico dei soggetti tra cui è frazionato l'esercizio della sovranità.

Il punto di contatto tra le reciproche competenze, per quanto concettualmente distinte, non può nell'attuale sistema costituzionale divenire l'occasione di una contesa, avente ad oggetto le sfere delle attribuzioni da cui si alimenta la vita democratica della Repubblica, ma deve consentirne il superamento secondo criteri flessibili di esercizio delle prerogative, che permettano loro di adattarsi per quanto possibile alla funzionalità degli altrui compiti.

Ora, se tale è la premessa su cui poggia il principio di leale collaborazione, è evidente che esso non abbia a 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.

Si tratta di un fenomeno che si manifesta soprattutto rispetto al potere giudiziario, cui l'attuale sistema costituzionale fissa limiti rigidi alle prospettive di interazione con gli altri poteri.

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 perciò 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).

Ora, si può anche trascurare che un obbligo di informazione privo di copertura normativa,

se inserito in via pretoria nelle forme comuni di esercizio della giurisdizione, pone in sé problemi tecnici di coordinamento, e comunque di bilanciamento con altri interessi dotati di rilevanza costituzionale, che richiederebbero un articolato intervento legislativo, con particolare riferimento alla tutela della segretezza delle indagini, nell'interesse della giustizia e dello stesso Presidente del Consiglio dei ministri che ne è oggetto. Se, infatti, la Costituzione imponesse una simile condotta, essa andrebbe comunque osservata dall'autorità giudiziaria.

Ma non è dato, invece, e proprio con riferimento alle peculiarità dell'ordine giudiziario nel sistema ordinamentale, introdurre in via interpretativa un simile obbligo, se non quando esso appaia assolutamente necessario a preservare le altrui attribuzioni costituzionali, nell'ambito del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

È proprio questo presupposto che manca nell'ipotesi denunciata dalla Camera ricorrente: per le ragioni esposte innanzi, infatti, questa Corte ritiene che un'esigenza di coordinamento con la Camera competente sia stata apprezzata esclusivamente, sul piano costituzionale, con riguardo al caso che il reato per cui si procede abbia natura ministeriale, posto che esso sollecita attribuzioni distinte, ma convergenti dell'autorità giudiziaria e delle Camere. Ad essa, infatti, rispondono le peculiari regole dettate dalla legge costituzionale di attuazione dell'art. 96 Cost.

Nell'ipotesi di reato comune, viceversa, il Parlamento, in difetto di una norma espressa, non ha titolo per pretendere che l'azione del potere giudiziario sia aggravata da un ulteriore adempimento, giacché essa si esaurisce interamente nella sfera di attribuzioni proprie di quest'ultimo, e non interferisce con altrui prerogative, fino a che il presupposto circa la ministerialità del reato non sia invece rivendicato in concreto dalla Camera competente.

La sola ipotesi, del tutto astratta, che il reato possa essere stato commesso nell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di ministro, non è sufficiente, in altri termini, in presenza della generale clausola di competenza dell'autorità giudiziaria di cui si è detto, a far scaturire, anche in via meramente potenziale, un'area comune di interferenza fra attribuzioni parlamentari e dell'ordine giudiziario, essendo a tal fine necessario che le prime siano state in concreto poste in collegamento con le seconde per iniziativa della Camera competente.

Né si può opporre a tale conclusione che è proprio in virtù della carenza di un canale informativo tra Camere e ordine giudiziario, che quest'ultimo potrebbe procedere nelle forme comuni, pur quando il fatto sia invece ministeriale, impedendo al Parlamento di attivarsi.

Una simile affermazione, in quanto volta ad introdurre a rimedio del caso patologico un fisiologico obbligo di informazione, potrebbe venire spesa a buon titolo, solo se la Costituzione avesse previsto, in via generale, che il potere dello Stato che ritenga di esercitare congruamente le proprie attribuzioni, sia contestualmente tenuto a darne notizia ad ogni altro potere, rispetto al quale quell'esercizio possa produrre la menomazione di un'attribuzione del tutto diversa, per il caso ipotetico di cattivo uso delle prime.

Va da sé che un simile principio non è mai stato riconosciuto vigente nell'ordinamento, né ha trovato applicazione di sorta nella giurisprudenza costituzionale: anteriormente alla legge n. 140 del 2003, doveva ritenersi, ad esempio, che il giudice comune, in difetto di delibera di insindacabilità da parte della Camera, potesse rendere diretta applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost., eventualmente negando la sussistenza della prerogativa, senza necessità alcuna di informarne il Parlamento, per consentirgli di reagire (sentenza n. 149 del 2007).

È infatti normale che ogni potere dello Stato agisca sul presupposto della conformità della propria condotta al principio di legalità costituzionale, sicché non si vede a che titolo, nel contempo, gli si debba fare obbligo, in forza della Costituzione, di prospettare ad altro potere

l'ipotesi, negata in premessa, della incompatibilità costituzionale di tale condotta, in quanto contraria al riparto delle competenze.

Piuttosto, laddove la Costituzione abbia effettivamente dato luogo ad un'esigenza di coordinamento e di collaborazione fra l'esercizio della funzione giurisdizionale e l'area di competenza di altro organo supremo, questa Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di una normativa primaria ad hoc, poiché «è possibile e naturale che il legislatore ordinario predisponga in materia apposite norme processuali, proprio al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione fra i poteri dello Stato coinvolti», pur precisando nel contempo, e assai significativamente, che si tratta di «una legislazione di rango ordinario dai contenuti costituzionalmente non vincolati» (sentenza n. 149 del 2007). Con il che si è reso chiaro che le forme di tale coordinamento, ove non ricavabili direttamente dalla Costituzione, sono rimesse alla non irragionevole discrezionalità del legislatore ordinario, il cui mancato esercizio comporta «la mera applicazione delle generali disposizioni processuali» (sentenza n. 149 del 2007).

Una volta escluso che le fonti normative, costituzionali e primarie, abbiano introdotto l'obbligo dell'autorità giudiziaria di informare la Camera competente della pendenza del procedimento comune per reato attribuibile al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, e nell'impossibilità di ricavare simile precetto dal principio di leale collaborazione, viene meno ogni fondamento giuridico su cui poggiare la pretesa della ricorrente di essere resa edotta dei fatti, dato che esso neppure è rinvenibile – come ha, invece, sostenuto la Camera dei deputati – nei «basilari canoni di ragionevolezza ed idoneità allo scopo che a mente dell'art. 3 Cost. presiedono all'interpretazione della legge». Indipendentemente dalla genericità che caratterizza detta prospettazione, va, infatti, ricordato che la giurisprudenza di questa Corte ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di «razionalità» della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'«esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità» (sentenza n. 421 del 1991) ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa (sentenze n. 46 del 1993, n. 81 del 1992). Tale canone non è, tuttavia, vulnerato da un'esegesi che, come sopra precisato, nel quadro di un ordinamento nel quale le immunità non possono che originarsi dalla Costituzione e sono soggette a stretta interpretazione, prevede l'intervento del tribunale dei ministri nelle sole ipotesi di illecito commesso nell'esercizio delle funzioni, collocandolo armonicamente nella regolamentazione di sistema, caratterizzata da un corretto bilanciamento dei principi di generale attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria della giurisdizione penale e di tutela delle attribuzioni costituzionali del Parlamento ex art. 96 Cost., dato che a quest'ultimo spetta l'accesso a questa Corte, per porre in discussione un eventuale erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario che, eventualmente, abbia impedito alla Camera competente ai sensi di tale ultima norma della Costituzione di deliberare sull'autorizzazione a procedere, sollevando un conflitto avente contenuto diverso da quello proposto con il presente giudizio.

È dunque nello svolgimento della vita parlamentare e nella disciplina del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo che si rinviene la via ufficiale di interessamento alla fattispecie da parte delle Camere, cui i soggetti interessati – e ciò anche al fine di consentire loro l'esercizio del diritto di difesa – ben possono direttamente rivolgersi per informarle degli accadimenti e porle nelle condizioni di sollevare conflitto innanzi a questa Corte.

La Corte deve, difatti, precisare che, diversamente, per consentire alla Camera competente di maturare un giudizio basato sulle risultanze istruttorie disponibili, l'autorità giudiziaria procedente è tenuta ad osservare una condotta ispirata a leale collaborazione, quando alla stessa si sia rivolto l'organo parlamentare che, venuto a conoscenza dei fatti, non sia stato in grado di escluderne con certezza la ministerialità. Ciò dovrà avvenire, come di consueto, secondo criteri di proporzionato contemperamento delle rispettive competenze, la cui declinazione più puntuale allo stato non solo non è richiesta dall'oggetto del conflitto, ma, più

in generale, non si attaglia alle capacità adattative, improntate alla valorizzazione delle circostanze peculiari di ogni fattispecie, che sono una delle principali virtù del principio di leale cooperazione.

La negazione dell'obbligo di informare la Camera competente comporta l'assorbimento dell'ulteriore questione, logicamente e giuridicamente subordinata, avente ad oggetto l'accertamento dell'idoneità dell'informazione fornita in occasione della più volte richiamata richiesta del PM di autorizzazione ad eseguire perquisizioni di alcuni locali nella disponibilità del Presidente del Consiglio dei ministri in carica a farlo ritenere adempiuto.

In conclusione, per tali motivi, questa Corte ritiene che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale procedere per reato comune nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, omettendo di informarne la Camera dei deputati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

1) che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano avviare, esperire indagini e procedere alla richiesta di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge;

2) che spettava al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Milano proseguire nelle forme comuni ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, per un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo di trasmettere gli atti ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, perché ne fosse investito il Collegio previsto dall'art. 7 di detta legge;

3) che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano ed al Giudice per le indagini preliminari di detto Tribunale esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare la Camera dei deputati della pendenza del procedimento penale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 febbraio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.