

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **88/2012** (ECLI:IT:COST:2012:88)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**

Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **LATTANZI**

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 all'apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, alle successive richieste di rinvio a giudizio, dell'11/05/2009 (R.G.N.R. n. 8213/2009) e del 02/02/2010 (R.G.N.R. n. 5736/2010), da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e all'ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20/10/2010.

Massime: **36248 36249 36250**

Atti decisi: **confl. pot. mer. 12/2010**

SENTENZA N. 88

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 all'apertura delle indagini da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, alle successive richieste di rinvio a giudizio, dell'11 maggio 2009 (R.G.N.R. n. 8213/2009) e del 2 febbraio 2010 (R.G.N.R. n. 5736/2010), da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e all'ordinanza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli del 20 ottobre 2010, promosso dal Senato della Repubblica con ricorso notificato il 19 aprile 2011, depositato in cancelleria il 16 maggio 2011, ed iscritto al n. 12 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2010, fase di merito.

Visto l'atto di intervento della Camera dei deputati;

udito nell'udienza pubblica del 14 febbraio 2012 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Piero Alberto Capotosti per il Senato della Repubblica e Massimo Luciani per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso depositato il 21 dicembre 2010, il Senato della Repubblica ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, e del Giudice dell'udienza preliminare di quest'ultimo Tribunale, chiedendo alla Corte di dichiarare che non spettava a tali organi aprire e proseguire un procedimento penale a carico del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti Clemente Mastella, senza trasmettere, invece, 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 di tale procedimento fosse investito il Collegio per i reati ministeriali (di seguito anche tribunale dei ministri), e, comunque, senza informare la Camera competente ai sensi dell'art. 96 della Costituzione.

Il Senato contesta alla Procura di Santa Maria Capua Vetere di avere iniziato l'indagine penale; alla Procura di Napoli (cui gli atti sono stati trasmessi per competenza territoriale) di averla proseguita, e di avere formulato una duplice richiesta di rinvio a giudizio a carico del ministro Mastella; al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, investito della richiesta, di avere rigettato l'“eccezione di incompetenza funzionale” formulata nei suoi confronti dalla difesa dell'imputato, e di avere disposto che il procedimento proseguisse “secondo il rito ordinario”.

In particolare, prosegue il Senato, a seguito di indagini aperte dalla Procura di Santa Maria Capua Vetere e concluse da quella di Napoli, senza che, in entrambi i casi, gli atti fossero stati trasmessi al tribunale dei ministri, sono state formulate due richieste di rinvio a giudizio a carico del ministro Mastella (l'una dell'11 maggio 2009, nel procedimento penale di cui al R.G.N.R. n. 8213/09; l'altra, del 2 febbraio 2010, nel procedimento penale di cui al R.G.N.R. n. 5736/10). Nell'udienza del 20 ottobre 2010, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, con ordinanza, ha poi disposto che il procedimento avesse corso innanzi a sé.

Con tali omissioni e con tali atti, di cui il Senato chiede l'annullamento, l'autorità giudiziaria avrebbe menomato le attribuzioni costituzionali spettanti al Senato in base all'art. 96 Cost., in forza delle quali la Camera competente a deliberare sull'autorizzazione ivi prevista dovrebbe venire informata della pendenza di qualsivoglia procedimento penale, se relativo a fatti attribuiti a chi abbia rivestito, al tempo di essi, la qualità di ministro e avrebbe titolo a

pretendere che, in tali casi, gli atti siano trasmessi, in base all'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, al tribunale dei ministri, quale «unico organo giudiziario legittimato ad indagare sulla notizia di reato addebitato al Ministro ed a qualificare, all'esito delle indagini, la natura del reato». Solo per tale via, infatti, la Camera competente sarebbe in grado di esprimere, in relazione all'art. 96 Cost., la propria valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale del reato.

Nel caso di specie, viceversa, il Senato, ignaro della pendenza del procedimento, sarebbe stato «posto nella condizione inammissibile di dovere ricercare altrimenti le informazioni necessarie all'esercizio dei suoi poteri di prerogativa». Dapprima, il 22 dicembre 2009 e il 17 giugno 2010, attivando il Ministro della giustizia pro tempore affinché acquisisse ogni elemento conoscitivo utile e, in seguito, il 30 ottobre 2010, richiedendo la trasmissione degli atti direttamente al Presidente del Tribunale di Napoli, che, il 16 novembre 2010, avrebbe dato atto dell'intervenuta trasmissione, in data 2 novembre 2010, da parte del Procuratore della Repubblica al Ministro della giustizia, a seguito di richiesta del precedente 4 ottobre.

Il ricorrente osserva che, fin dalle origini, l'ordinamento repubblicano, pur devolvendo alla Corte costituzionale il giudizio sui reati ministeriali, aveva avvertito la necessità di «una disciplina analitica dei rapporti fra la giurisdizione penale costituzionale e la giurisdizione penale comune», disposta sia con gli artt. da 10 a 14 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), sia con l'art. 8 della legge 10 maggio 1978, n. 170 (Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20): in particolare, si era stabilito che, in caso di esercizio dell'azione penale a carico di un ministro, il pubblico ministero fosse tenuto a darne notizia al Presidente della Camera, che ne informava la Commissione parlamentare inquirente. Veniva poi demandata a questa Corte la risoluzione di eventuali conflitti, che fossero potuti insorgere tra Commissione e autorità giudiziaria.

A seguito della revisione dell'art. 96 Cost., a parere del Senato ricorrente, permane la medesima esigenza di coinvolgere in ogni caso la Camera competente, ove sia avviato un procedimento penale a carico di un ministro, come questa Corte avrebbe riconosciuto con la sentenza n. 241 del 2009, sulla base dell'art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989.

Per tale ragione, e al fine di consentire l'eventuale esercizio del potere di autorizzazione previsto dall'art. 96 Cost., «il collegio per i reati ministeriali costituisce il raccordo indefettibile per la regolazione dei rapporti dell'autorità giudiziaria con le Camere rappresentative»: esso, perciò, andrebbe investito ai sensi dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 di ogni notizia di reato concernente un ministro, affinché eserciti la propria valutazione anche in ordine al carattere ministeriale del reato ed attivi, in tal caso, la Camera competente, ovvero, nel caso cui il reato sia ritenuto di natura comune, disponga la c.d. archiviazione asistematica, della quale, in base all'art. 8 della medesima legge, è informata tale Camera, anche al fine dell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Deve, viceversa, negarsi, secondo il Senato, che (come avrebbe affermato il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli) sussista «una sorta di competenza esclusiva sulla competenza del potere parlamentare», esercitabile dall'autorità giudiziaria: tale sarebbe infatti la conclusione ove quest'ultima potesse procedere per un'ipotesi di reato avverso un ministro nelle forme ordinarie, eludendo le attribuzioni del tribunale dei ministri, e conseguentemente quelle, ad esse collegate da “un nesso strettissimo”, della Camera.

Ciò si sarebbe verificato nel caso di specie per la condotta sia delle procure, sia del giudice dell'udienza preliminare, il quale avrebbe dovuto invece «quanto meno (...) provvedere autonomamente» ad informare il Senato.

Secondo il ricorrente, inoltre, non sarebbe discutibile la propria legittimazione a sollevare il conflitto, in quanto il Senato della Repubblica è la Camera competente a concedere

l'autorizzazione nel caso di specie, sia per la posizione di senatore rivestita all'epoca dei fatti dal ministro Mastella, sia per la circostanza che quando l'azione penale è stata esercitata nei suoi confronti egli aveva cessato di appartenere al Parlamento; né sarebbe contestabile la legittimazione delle autorità giudiziarie, nella specie il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, a resistervi. Ricorrerebbe, parimenti, il requisito oggettivo del conflitto, che riguarda la menomazione che il Senato della Repubblica lamenta in ordine alla propria sfera di attribuzioni direttamente conferite dalla Costituzione, nonché dalla legge cost. n. 1 del 1989, a causa della condotta di tali organi giudiziari, che hanno omesso il compimento di adempimenti processuali previsti a tutela delle prerogative del Senato, e hanno disposto la prosecuzione del procedimento nelle "forme ordinarie".

Afferma infine il ricorrente di avere interesse a proporre il ricorso, dal momento che l'illegittima procedura con cui l'autorità giudiziaria ordinaria ha qualificato come non ministeriale gli illeciti addebitati al ministro Mastella lo avrebbe privato di ogni possibilità di partecipazione e coinvolgimento nel procedimento, indispensabili per il compimento delle proprie valutazioni al riguardo.

2.- Con memoria depositata il 16 febbraio 2011 il Senato ha insistito ai fini dell'ammissibilità del conflitto, ribadendo tanto la propria legittimazione attiva, quanto la legittimazione passiva delle autorità giudiziarie coinvolte.

In particolare, il Senato osserva che non viene lamentato il disconoscimento della qualità ministeriale del reato contestato al ministro, ma «piuttosto che una tale valutazione gli sia stata resa impossibile a causa del totale indebito difetto, da parte delle varie autorità giurisdizionali procedenti, di ogni comunicazione e di qualsiasi informazione relative al procedimento posto in essere nei confronti del ministro».

3.- Con ordinanza n. 104 del 2011 questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto, disponendo la notifica degli atti anche alla Camera dei deputati.

4.- Con atto depositato il 27 maggio 2011, è intervenuta nel giudizio la Camera dei deputati, chiedendo l'accoglimento del ricorso e l'annullamento degli atti con il medesimo impugnati. Richiamato l'argomentare della sentenza n. 241 del 2009, la difesa della Camera dei deputati considera evidente che «se un dovere informativo sussiste in capo al tribunale dei ministri che ritenga di archiviare per ritenuta carenza della ministerialità del reato, a più forte ragione tale dovere informativo sussiste in capo all'autorità giudiziaria procedente quando nemmeno trasmette gli atti al tribunale dei ministri, sempre in base al medesimo presupposto della ritenuta non ministerialità del reato». Inoltre, al di là del difetto di comunicazione, la stessa scelta di non trasmettere gli atti al tribunale dei ministri risulterebbe viziata: secondo la difesa della Camera dei deputati, gli atti impugnati muovono dall'erroneo convincimento che all'autorità giudiziaria ordinaria spetti un potere "esclusivo" di qualificazione dei reati ascritti ai ministri.

5.- In vista dell'udienza pubblica, sia il Senato ricorrente, sia la Camera dei deputati interveniente hanno depositato memorie, sviluppando gli argomenti già esposti e ribadendone le conclusioni.

Richiamati alcuni passaggi dei lavori parlamentari relativi alla legge cost. n. 1 del 1989, il ricorrente sottolinea il particolare intento del legislatore costituzionale di precludere, nella disciplina in esame, l'esercizio del potere di svolgimento delle indagini preliminari sia ai pubblici ministeri territorialmente competenti, sia al procuratore della Repubblica del capoluogo. Secondo il Senato, «una lettura costituzionalmente orientata del sistema ed attenta ai valori costituzionali in gioco impone di concludere, in via di superamento

dell'interpretazione puramente letterale dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, che oggetto dell'obbligo di trasmissione al collegio inquirente, per il tramite del procuratore della Repubblica competente, debbano essere non soltanto le notizie di reato già qualificate dal pubblico ministero come integranti un reato ministeriale, bensì tutte le notizie che addebitano un fatto-reato ad un ministro e comunque relative al tempo delle funzioni ministeriali, soltanto a tale collegio spettando, una volta accertati gli elementi del fatto, di qualificarlo come connesso o meno all'esercizio delle funzioni». In via del tutto subordinata, secondo il Senato della Repubblica, andrebbe riconosciuto che, nel caso in cui un pubblico ministero, cui sia stata presentata una notizia criminis relativa ad un'ipotesi di reato addebitata ad un ministro, decida erroneamente di procedere alle relative indagini, si dovrebbe, «quanto meno, fornire contemporaneamente adeguata informativa al Presidente della Camera di appartenenza».

La Camera dei deputati ribadisce, alla luce della sentenza n. 241 del 2009, il carattere di "assolutezza" e di "inderogabilità" del dovere informativo in capo all'autorità giudiziaria nella fattispecie in esame. Anche l'ulteriore censura del Senato circa l'illegittimità della scelta, da parte dei resistenti, di non trasmettere gli atti al tribunale dei ministri, sarebbe fondata; infatti, «se la Camera nulla sa dell'esistenza stessa del procedimento penale a carico di un ministro o ex ministro, ma anche se nulla sa dei fatti dedotti in quel procedimento, non è dato intendere come potrebbe esercitare le sue attribuzioni costituzionali». Secondo l'interveniente, «il mancato coinvolgimento del tribunale dei ministri, lungi dal costituire un pregiudizio per questo solo organo, determina un vulnus immediato e diretto delle attribuzioni del Senato della Repubblica, tanto che le doglianze del ricorrente sono espressamente dirette a salvaguardare le prerogative parlamentari».

6. – Il Senato della Repubblica ha depositato una seconda memoria, con la quale insiste per l'accoglimento del ricorso.

Dopo avere nuovamente riassunto i termini del conflitto, il Senato osserva che in presenza di reati attribuiti a un ministro è particolarmente complessa "l'individuazione in concreto" della loro natura: sarebbe perciò necessario affidare questo compito ad un organo "terzo" come il tribunale dei ministri.

Al contrario, sarebbe "paradossale" che il pubblico ministero divenisse «l'autentico deus ex machina dell'applicabilità della speciale normativa costituzionale», atteso che il disegno costituzionale avrebbe inteso escluderlo da tale ruolo.

Al contempo, la qualificazione del fatto può richiedere accertamenti istruttori che, preclusi al pubblico ministero, neppure questa Corte sarebbe in grado di svolgere in seguito a un eventuale conflitto di attribuzione, con l'effetto che anche sotto questo aspetto diviene "risolutivo" avvalersi dell'operato del tribunale dei ministri.

A propria volta la Camera dei deputati ha depositato una seconda memoria, insistendo per l'accoglimento del conflitto.

La Camera contesta, in particolare, che la qualificazione giuridica del reato possa spettare in via esclusiva all'autorità giudiziaria.

Infatti, anche alla luce della sentenza n. 241 del 2009 di questa Corte, si dovrebbe ritenere che «il potere politico autorizzatorio» delle Camere implichi il «potere di qualificazione dei presupposti della garanzia», in assenza del quale il primo verrebbe frustrato.

In altri termini, «chi è titolare del potere di decidere della garanzia, in definitiva, deve necessariamente essere titolare del potere di qualificazione dei presupposti della garanzia stessa», anche perché la qualificazione del fatto «è cruciale per la sorte della garanzia».

La Camera potrebbe, pertanto, negare l'autorizzazione a procedere ove «ritenesse carente,

in radice, la stessa ministerialità del reato»; per contro, qualora l'autorità giudiziaria proseguisse nelle forme comuni, le Camere potrebbero non solo sollevare conflitto innanzi a questa Corte, ma direttamente affermare la ministerialità del fatto, obbligando l'autorità giudiziaria a farsi promotrice del conflitto.

Infatti, a parere della Camera, potere (politico) autorizzatorio e giurisdizionalizzazione sono aspetti del medesimo disegno riformatore.

La Camera non nega che spetti anche all'autorità giudiziaria la qualificazione del reato, ma contesta che esso sia esclusivo, e comunque aggiunge che, ove il Parlamento abbia riconosciuto la ministerialità del reato, il giudice dovrà limitarsi a sollevare conflitto innanzi a questa Corte.

Considerato in diritto

1. – Il Senato della Repubblica ha sollevato conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, e del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, con riguardo all'attività di indagine e all'attività giurisdizionale svolta da tali organi nei riguardi, tra gli altri, di Clemente Mastella, Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti.

In particolare, la Procura di Santa Maria Capua Vetere aveva iniziato nei confronti del ministro Mastella un procedimento penale, attribuendogli, in concorso con terzi, i delitti di abuso d'ufficio e concussione, asseritamente commessi nella qualità di "segretario nazionale del partito politico UDEUR", e nel periodo di tempo in cui era ministro.

Gli atti erano stati successivamente trasmessi per competenza territoriale alla Procura di Napoli, che aveva proseguito le indagini, formulando all'esito di esse una duplice richiesta di rinvio a giudizio (R.G.N.R. n. 8213/2009 e R.G.N.R. n. 5736/2010) nei confronti, tra gli altri, del ministro.

Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, chiamato a pronunciarsi in merito, con ordinanza del 20 ottobre 2010, aveva infine rigettato l'eccezione di incompetenza funzionale prospettatagli dalla difesa del ministro Mastella a favore del Collegio per i reati ministeriali (di seguito anche tribunale dei ministri) previsto dall'art. 7 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), escludendo che i reati contestati avessero natura ministeriale ai sensi dell'art. 96 della Costituzione, e postulando, nel contempo, la prerogativa esclusiva dell'autorità giudiziaria di procedere a siffatta qualificazione.

Con l'odierno ricorso, il Senato, informato dei fatti fin dal 28 ottobre del 2010 dal ministro imputato, ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava ai Procuratori della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli avviare indagini, né a quest'ultimo formulare le conseguenti richieste di rinvio a giudizio, omettendo di trasmettere gli atti al tribunale dei ministri, ai sensi dell'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989; ed inoltre, che non spettava al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli procedere nelle forme ordinarie, invece di accogliere l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dalla difesa e di investire del procedimento il tribunale dei ministri. Con ulteriore richiesta di annullamento degli atti da cui è originato il conflitto.

In secondo luogo, benché tale domanda non sia resa esplicitamente nelle conclusioni, il

Senato, secondo un'interpretazione del ricorso che questa Corte ritiene univoca, ha altresì chiesto di dichiarare che all'autorità giudiziaria non spettava comunque procedere nei confronti del ministro, senza contestualmente informarne la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost.

È evidente che si tratta di questioni circa la spettanza del potere da porre in una linea di subordinazione della seconda alla prima, per quanto è evincibile dal tenore letterale e logico del ricorso. Infatti, ove si ritenga che il tribunale dei ministri dovesse essere investito del procedimento, le modalità di interazione tra gli organi della giurisdizione ed il Parlamento, ivi compresa l'informazione «per via istituzionale ed in forma ufficiale» che al Senato sarebbe spettata anche per l'ipotesi di reato da ultimo ritenuto comune (sentenza n. 241 del 2009), avrebbero dovuto essere interamente regolate dalla procedura a tale scopo istituita dalla legge cost. n. 1 del 1989, con esclusione di altri, prematuri, canali formali di comunicazione.

Ne consegue che questa Corte è tenuta dapprima a decidere se l'autorità giudiziaria, una volta ritenuto che i reati attribuiti al ministro avevano natura comune, avrebbe potuto procedere nelle forme ordinarie, o avrebbe, invece, dovuto attivare comunque la procedura che conduce al tribunale dei ministri.

Solo se quest'ultima soluzione fosse esclusa, si porrebbe, in seconda istanza, la necessità di stabilire se, in ogni caso, il Senato dovesse essere informato dall'autorità giudiziaria della pendenza del procedimento.

Parimenti, distinto è il fondamento costituzionale delle due questioni oggetto del conflitto. Con riferimento alla prima, il Senato desume la propria attribuzione costituzionale dall'art. 96 Cost. e dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, giacché postula che tali disposizioni comportino l'obbligo del pubblico ministero, destinatario di una notizia di reato a carico di un ministro, di inviare gli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello competente per territorio, affinché quest'ultimo, omessa ogni indagine, ne investa tempestivamente il tribunale dei ministri.

Il Senato, prendendo spunto dalla sentenza n. 241 del 2009 di questa Corte, ritiene che tali passaggi siano funzionali a proteggere l'esercizio, da parte della Camera competente, dell'attribuzione garantita dall'art. 96 Cost., ovvero a deliberare sull'autorizzazione a procedere ivi stabilita per i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni, negandola 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» (art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989).

Posto che una tale attribuzione costituzionale potrebbe venire aggirata, ove l'autorità giudiziaria perseguisse il reato ministeriale come se esso fosse invece di natura comune, sarebbe, secondo il Senato, giocoforza ammettere che, in presenza di un'indagine penale a carico di un ministro, il tribunale dei ministri debba operare da necessario anello di collegamento tra il potere giudiziario, cui esso appartiene, ed il Parlamento, consentendo in tal modo che quest'ultimo sia in ogni caso reso edotto della fattispecie, e sia chiamato ad esercitare la propria prerogativa costituzionale, delibando sulla natura ministeriale dell'imputazione penale.

Infatti, la Camera competente viene sollecitata a pronunciarsi sull'autorizzazione nell'ipotesi in cui il tribunale dei ministri concluda per la ministerialità del reato, ma viene chiamata in causa, se del caso sollevando conflitto innanzi a questa Corte, anche quando è invece disposta la c.d. archiviazione asistemica. In altre parole, una volta investito il tribunale dei ministri, se il reato è ritenuto privo di carattere ministeriale, l'autorità giudiziaria provvede a perseguirlo nelle forme comuni, ma ne dà comunque informazione al Parlamento

(art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989), giacché «all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno - ove non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri - la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stato menomato, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciutagli dall'art. 96 Cost.» (sentenza n. 241 del 2009).

Ciò detto con riferimento alla questione di spettanza posta in via principale, va aggiunto che, ove non sia stato investito il tribunale dei ministri, l'obbligo dell'autorità giudiziaria di informare ufficialmente il Parlamento viene invece desunto, da parte del Senato ricorrente, in forza del principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato, e sarebbe a propria volta strumentale rispetto all'eventualità di sollevare conflitto di attribuzione innanzi a questa Corte, ove le Camere dovessero dissentire dalla qualificazione giuridica del fatto operata dall'autorità giudiziaria.

2.- In via preliminare, va affermata definitivamente l'ammissibilità del conflitto, già ritenuta con l'ordinanza n. 104 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 del Senato della Repubblica (sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 313 e n. 241 del 2011, n. 211 del 2010, n. 8 del 2008 e n. 217 del 1994), cui spetterebbe pronunciarsi ai sensi dell'art. 96 Cost. nel caso di specie, giacché il ministro non è allo stato membro del Parlamento, né più lo era, ammesso che ciò rilevi, quando l'autorità giudiziaria, adottando gli atti di cui si chiede l'annullamento, si sarebbe sottratta al proprio dovere di devolvere l'indagine al tribunale dei ministri, e comunque di informarne il Senato (art. 5 della legge cost. n. 1 del 1989).

Né può venire in contestazione la legittimazione a resistere dei Procuratori della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli e del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, in quanto investiti, con riferimento alla vicenda oggetto di conflitto, gli uni 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), e l'altro dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza (sentenza n. 241 del 2009; ordinanze n. 241 del 2011, n. 211 del 2010 e n. 8 del 2008).

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, i Procuratori della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli, e il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli avrebbero, secondo la prospettazione del Senato, 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 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 il Senato 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 il Senato 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 stato estraneo. Piuttosto, l'investitura del tribunale dei ministri, a parere del 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 al Senato, 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 del Senato, 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 il Senato della pendenza del procedimento penale a carico del ministro: 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 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.

In conclusione, il conflitto è ammissibile, in quanto diretto anzitutto a preservare un'attribuzione costituzionale propria del Senato 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 al Senato di difendere la medesima attribuzione.

In tale modo viene delimitato al giusto l'oggetto del conflitto, con il quale il Senato non afferma, né chiede a questa Corte di accertare, che i reati per i quali è imputato il ministro abbiano natura ministeriale, ma individua, invece, le sole modalità procedurali che, a suo dire, la Costituzione prescriverebbe sempre di osservare, ove un'indagine penale abbia per destinatario un membro del Governo.

3. – A parere del Senato della Repubblica, l'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989 obbligherebbe il pubblico ministero che abbia acquisito una notizia di reato a carico 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, pertanto, 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 la posizione sostenuta dal Senato 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 denunce 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 dal 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).

3.1.- 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 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 giova, pertanto, alla difesa del Senato ricorrente il richiamo all'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».

Il ricorrente ritiene 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 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 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.

3.2.- 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 deliberazione 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 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.

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 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 nell'esercizio delle funzioni ministeriali.

3.3.- Questo aspetto è stato particolarmente enfatizzato dalla Camera dei deputati, che è intervenuta nel giudizio costituzionale e ha osservato, tra l'altro, che «chi è titolare del potere di decidere della garanzia, in definitiva, deve necessariamente essere titolare del potere di qualificazione dei presupposti della garanzia stessa», fino a giungere alla conclusione che «la Camera competente è senz'altro titolare del potere di qualificare come ministeriale un determinato reato, adottando una deliberazione vincolante ed insindacabile dall'Autorità giudiziaria», salvo che nelle forme del conflitto di attribuzione.

L'impostazione della Camera dei deputati pone un problema reale, ma non lo risolve nel modo corretto.

Come si è già posto in rilievo, l'attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria relativa all'accertamento degli elementi della fattispecie penale convive, 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, come suggerisce la Camera.

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 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 vindictio 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 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 dei ministri abbia poi concluso per la natura comune, procedendo ad archiviazione c.d. asistemica, 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 del ministro, 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 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 del ministro.

4. – I principi appena esposti trovano espressione nella vigente disciplina costituzionale che regola 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 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 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 ministro, non appena si consolidi, in forza degli elementi di fatto acquisiti, anche a seguito dell'attività investigativa svolta dallo stesso, 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. asistemica 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 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 espressa tanto dal Senato ricorrente, quanto dalla Camera dei deputati, 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 legge 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. asistemica.

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 il Senato della Repubblica ha posto all'attenzione di questa Corte ha infatti per oggetto reati che l'autorità giudiziaria ha ritenuto immediatamente privi di carattere funzionale, poiché commessi dal ministro nella qualità di segretario di un partito politico, e la cui natura ministeriale non è stata neppure dedotta in atti, né tantomeno posta a fondamento del conflitto. In tali circostanze, non solo il potere giudiziario, ritenendo i reati di natura comune, poteva omettere di investire il tribunale dei ministri delle notizie 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 di Santa Maria Capua Vetere iniziare un procedimento penale nei confronti del ministro Mastella per reati ritenuti comuni, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli proseguirlo ed esercitare l'azione penale con una duplice richiesta di rinvio a giudizio, ed al Giudice dell'udienza preliminare di quest'ultimo tribunale procedere a propria volta nelle forme comuni, rigettando l'eccezione di "incompetenza funzionale" prospettataagli dalla difesa e quindi omettendo di trasmettere gli atti al Collegio previsto dall'art. 7 della legge cost. n. 1 del 1989.

5. – Resta da decidere se l'autorità giudiziaria, nel procedere nei confronti del ministro Mastella, avesse l'obbligo di informare il Senato della pendenza del procedimento.

Questa Corte ha già escluso che un tale dovere possa ricavarsi dalle disposizioni costituzionali concernenti il procedimento per reato ministeriale, 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 dal Senato 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 ministro 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 dal Senato 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 ministeriali 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 ad un ministro, e nell'impossibilità di ricavare simile precetto dal solo principio di leale collaborazione, viene meno ogni fondamento giuridico su cui poggiare la pretesa del Senato ricorrente di essere reso edotto dei fatti.

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.

6. – In conclusione, per tali motivi, questa Corte ritiene che spettava tanto alle Procure di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli, quanto al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Napoli, procedere per reato comune nei confronti del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti, omettendo di informarne il Senato.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

1) che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Santa Maria Capua Vetere avviare un procedimento penale nei confronti del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti per ipotesi di reati ritenuti non commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali, e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli proseguirlo ed esercitare l'azione penale con una duplice richiesta di rinvio a giudizio, 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 dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli rigettare l'eccezione di incompetenza funzionale avanzata dalla difesa del Ministro della giustizia imputato, in carica all'epoca dei fatti, e proseguire nelle forme comuni, per ipotesi di reati ritenuti non commessi 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 Santa Maria Capua Vetere, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Napoli, e al Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Napoli esercitare le proprie attribuzioni, omettendo di informare il Senato della Repubblica della pendenza del procedimento penale a carico del Ministro della giustizia in carica all'epoca dei fatti.

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Giorgio LATTANZI, 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.