

**Erik Furno**

**Le nuove sentenze “ gemelle “ della Corte costituzionale sui reati ministeriali: un finale di partita?**

(per gentile concessione della Rivista [Giurisprudenza Italiana](#))

Con le coeve sentenze [nn. 87](#) ed [88 del 12 aprile 2012](#) la Corte costituzionale affronta nuovamente le controverse problematiche innescate dal procedimento per i c.d. reati ministeriali nella storia infinita dei conflitti di attribuzione tra il potere politico-rappresentativo ed il potere giudiziario<sup>1</sup>.

La [sentenza n. 87](#) nasce dal conflitto sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Procuratore della Repubblica e del G.I.P. presso il Tribunale di Milano<sup>2</sup>, in relazione alle indagini ed al successivo decreto di giudizio immediato<sup>3</sup> nei confronti del presidente del consiglio allora in carica per il contestato delitto di concussione, per aver tali organi affermato la natura non ministeriale del reato<sup>4</sup>, «omettendo entrambi di rilevare la necessaria trasmissione degli atti al collegio per i reati ministeriali (c.d. Tribunale dei ministri), in tal modo precludendo alla Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. ed alla [legge cost. n. 1/1989](#)<sup>5</sup> e comunque senza dare la dovuta comunicazione alla Camera ricorrente»<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> In precedenza, la Corte costituzionale si era pronunciata con la [sentenza n. 403 del 23 novembre 1994](#), in *Giur. cost.*, 1994, 3561 ss., che ha risolto il conflitto di attribuzione sorto tra il Tribunale dei ministri di Napoli e la Camera dei deputati in ordine all'esercizio dei rispettivi poteri, e con la [sentenza n. 241 del 24 luglio 2009](#), *ivi*, 2009, 3041 ss., con note di T.F. GIUPPONI, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96 Cost. davanti alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di «ministerialità»*, e di E. FURNO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui reati ministeriali... ma con una decisione che desta perplessità*, rispettivamente 3054 e 3064. Con tale decisione la Corte dei conflitti ha accolto il ricorso delle Camere, statuendo la necessità del “coinvolgimento parlamentare”, mediante apposito obbligo di comunicazione, anche nei casi in cui l'autorità giudiziaria qualifichi come “non ministeriale” il reato per cui si procede, per non sottrarre “all'organo parlamentare una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine” (punto 4.4 del *Cons. dir.*).

Sui reati ministeriali v. la [decisione n. 265 del 25 maggio 1990](#), in *Giur. cost.*, 1582 ss., che dichiara non fondata la q.l.c. dell'art.3, comma 2, della l. n. 219 del 1989 in riferimento all'art. 9, comma 4, della l. cost. n. 1 del 1989; la ; la [n. 352 del 21 novembre 1997](#), *ivi* 1997, 3450 ss., che dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 34, comma 3, c.p.p., e la [n. 134 del 24 aprile 2002](#), *ivi* 2002, 1035 ss., che rigetta la q.l.c. dell'art. 3, comma 1, della l. n. 219 del 1989 nella parte in cui dispone che, dopo l'autorizzazione a procedere, “il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione”.

<sup>2</sup> Ricorso depositato il 2 agosto 2011 ed iscritto al n. 7 del registro dei conflitti tra poteri dello Stato, 2011(merito).

<sup>3</sup> Decreto del G.I.P. presso il Tribunale di Milano, dott. Cristina Di Censo, 15 febbraio 2011, n. 1297.

<sup>4</sup> Il Tribunale di Milano aveva ritenuto spettare all'autorità giudiziaria la verifica della natura ministeriale o comune della contestata concussione ed aveva escluso il carattere ministeriale di tale reato in quanto “la contestazione elevata a carico dell'imputato non consente di ravvisare, in termini di concreta possibilità, un rapporto di strumentale connessione tra la condotta e l'esercizio delle prerogative istituzionali e funzionali proprie del presidente del consiglio dei ministri”.

<sup>5</sup> Legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, concernente le modifiche agli artt. 96, 134 e 135 Cost. e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art.9 6 Cost. Per una disamina di tale legge L. ELIA -L. CARLASSARE – L. A. MAZZAROLLI – T. PADOVANI

In particolare, la Camera ricorrente contestava ai giudici il potere di valutare in via esclusiva la natura «comune» dell'illecito<sup>7</sup>, senza rimettere gli atti all'apposito Tribunale dei ministri, con il conseguente “difetto di informazione” e la connessa lesione dell'interesse costituzionalmente tutelato degli organi parlamentari ad operare una propria ed autonoma valutazione sulla «ministerialità» del reato rispetto a quella operata dalla magistratura, valutazione, quindi, concorrente, che verrebbe ad essere esclusa se quel Tribunale non venisse attivato.

Secondo la Camera, lo speciale procedimento disegnato dal legislatore con la legge cost. n. 1 del 1989 e con la [legge 5 giugno 1989, n. 219](#)<sup>8</sup>, prefigurava «un doppio vaglio: quello in ordine alla meritevolezza circa la prosecuzione del procedimento, che è appunto assegnato al collegio specializzato in materia di reati ministeriali; e quello, riguardante l'esistenza dei presupposti per l'attivazione della relativa garanzia, di spettanza della Camera competente»<sup>9</sup>.

In subordine, per la ricorrente, l'obbligo del necessario coinvolgimento degli organi parlamentari, già riconosciuto dalla stessa Corte, con la [sentenza n. 241 del 2009](#), nell'ipotesi di archiviazione disposta dal Tribunale dei ministri a causa della non ritenuta ministerialità del reato<sup>10</sup>, doveva ritenersi *a fortiori* esteso alle ipotesi di reati reputati

– A. TOSCHI, *Commento alla legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in *Leg. Pen.*, 1989,4, 465 ss.; A. CERRI, *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989; E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997, e A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, 209 ss., a cui sia consentito rinviare per ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>6</sup> Così nel ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato del [17 maggio 2011](#) in *Foro it.*, 2011, III, 416 ss. con nota di richiami di R. ROMBOLI, relativo alle vicende del noto “caso Ruby” ed al contestato reato di concussione per gli interventi esercitati dall'allora presidente del consiglio dei ministri, on. Silvio Berlusconi, a favore della giovane marocchina, ritenuta nipote del presidente egiziano Mubarak.

La Giunta per le autorizzazioni a procedere, con relazione adottata a maggioranza, dopo aver prospettato “l'ipotesi che si versi nel reato ministeriale” e la conseguente competenza del Tribunale dei ministri, aveva per tale ragione proposto di deliberare, in relazione alla originaria richiesta di autorizzazione all'esecuzione di perquisizioni domiciliari, che “la Camera restituis(se) gli atti all'autorità giudiziaria procedente”. Dopo di ciò, la stessa Giunta, poiché la delibera camerale assunta in tal senso non aveva sortito alcun effetto, a seguito di un'audizione informale in data 22 marzo 2011 dei proff. S. MANGIAMELI, I. NICOTRA, A. PACE e G. SPANGHER, si era espressa a favore del promovimento del conflitto di attribuzione, che l'Assemblea della Camera nella seduta del 5 aprile 2011 decideva di sollevare.

V., al riguardo, le critiche di A. PACE, *La Camera dei deputati può, attualmente, sollevare un conflitto tra poteri contro il P.M. e il Tribunale di Milano per il c.d. caso Ruby?*, in *Rivista A.I.C.*, 29 marzo 2011.

<sup>7</sup> Il G.I.P. del Tribunale di Milano aveva rigettato l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dalla difesa rispetto alla cognizione riservata al Tribunale dei ministri, attesa la natura “comune” e non “ministeriale” del contestato delitto di concussione. Secondo il Tribunale, “l'analisi dell'imputazione” avrebbe reso evidente che il reato sarebbe stato commesso “sicuramente, con abuso della qualità di presidente del consiglio, ma altrettanto certamente al di fuori di qualsivoglia prerogativa istituzionale e funzionale del presidente del consiglio dei ministri”, non ravvisandosi alcun effettivo “intento di tutela delle relazioni diplomatiche” con uno Stato estero.

<sup>8</sup> Legge 5 giugno 1989, n. 19, recante “Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'art. 90 Cost.”.

<sup>9</sup> V. il cit. ricorso, 421. Su tale conflitto, A. PACE, *Il conflitto inesistente*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2011; V. ONIDA, *Un conflitto d'attribuzione senza scorciatoie*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 marzo 2011; S. ROSSI, *La manomissione delle parole: ovvero il conflitto di attribuzione sul caso “Ruby”*, in [www.forumcostituzionale.it](#); contra, G. PITRUZZELLA, *La Consulta e il precedente di 2 anni fa*, in *Il Giornale di Sicilia*, 21 febbraio 2011.

<sup>10</sup> Trattasi della c.d. archiviazione “anomala” o “asistemica”, che non implica, cioè, una determinazione negativa sull'esercizio dell'azione penale, bensì una diversa qualificazione del reato, escludendone la natura ministeriale.

comuni dall'autorità giudiziaria e mai trasmessi al tribunale dei ministri, in funzione del ragionevole bilanciamento tra «la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge», «dei basilari canoni di ragionevolezza» *ex art. 3 Cost.* e del principio di leale collaborazione tra gli organi: da ciò il relativo conflitto, dichiarato ammissibile con l'[ordinanza n. 241 del 22 luglio 2011](#).<sup>11</sup>

La [sentenza n. 88 della Corte costituzionale](#) trae, invece, origine dal conflitto di attribuzione, promosso dal Senato della Repubblica nei confronti del Procuratore presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere, del Procuratore presso il Tribunale di Napoli e del G.U.P. presso il medesimo Tribunale<sup>12</sup>, per aver tali organi aperto e proseguito un procedimento penale per i reati di abuso d'ufficio e concussione<sup>13</sup> nei confronti dell'allora Ministro della giustizia, on. Clemente Mastella, omettendo di trasmettere gli atti, ai sensi dell'art. della legge cost. 16 gennaio 1989 n. 1, al Collegio per i reati ministeriali e, comunque, senza informare la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost.

Secondo la tesi del Senato ricorrente, gli organi parlamentari avrebbero titolo a pretendere che gli atti siano trasmessi 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”<sup>14</sup>, in modo da porre, poi, la Camera competente in grado di esprimere la propria valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale del reato. Il Senato, richiamata la [sentenza n. 241 del 2009](#) della stessa Corte, che avrebbe dato adito ad una sorta di concorrenza nella valutazione della ministerialità del reato, riteneva tali passaggi “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”<sup>15</sup> *ex art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989*.

In subordine, lo stesso ricorrente lamentava non il disconoscimento della qualità ministeriale del reato contestato al ministro, ma “piuttosto che una tale valutazione gli sia

Al riguardo G. LOMBARDI, *I (latenti) conflitti fra Parlamento e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2008, 890.

<sup>11</sup> [Corte cost., ord. 22 luglio 2011, n. 241](#), in *Foro it.*, 2011, I, 2569 ss., con nota di richiami.

<sup>12</sup> Ricorso depositato il 21 dicembre 2010 ed iscritto al n. 12 del registro dei conflitti tra poteri dello Stato, 2010, (merito).

<sup>13</sup> Con ordinanza del 20 ottobre 2010 il G.I.P./G.U.P. del Tribunale di Napoli aveva rigettato l'eccezione di incompetenza funzionale dello stesso Tribunale e disposto procedersi secondo il rito ordinario, escludendo la natura ministeriale degli illeciti, in quanto “i reati dall'accusa attribuiti a Mastella, pur se riferibili ad un periodo in cui questi era Ministro della giustizia, in nulla sono collegabili all'esercizio di quelle funzioni, in quanto caratterizzati da un uso strumentale della sua carica politica di segretario nazionale del partito politico di appartenenza”.

La Cassazione, con sentenza della VI sezione penale n. 10130 dei 3-11 marzo 2011, aveva dichiarato inammissibile il ricorso dell'on. Mastella, che denunciava l'incompetenza funzionale del G.U.P. ed il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione nei confronti del Parlamento, desumibile dalla [sent. n. 241 del 2009 della Consulta](#). Nella specie, la Cassazione aveva precisato che “il “coinvolgimento “parlamentare “per via istituzionale ed in forma ufficiale” è ipotizzabile, nello specifico, solo in presenza dell'archiviazione, soprattutto quella c.d. asistemica, disposta dal collegio per i reati ministeriali(...)la disciplina sul dovere informativo riguarda esclusivamente i rapporti tra collegio per i reati ministeriali e Parlamento(...)invece, nelle altre ipotesi, in cui l'autorità giudiziaria procede in via “ordinaria”, per un reato che non ha ritenuto di natura ministeriale, la Camera competente non “beneficia” di alcuna informativa per via ufficiale, non potendosi comunque escludere che, ricorrendone i presupposti, possa ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzione, qualora si ritenga lesa nelle sue prerogative”.

<sup>14</sup> Punto n.1 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>15</sup> Così al punto 2 del *Considerato in diritto*.

stata resa impossibile a causa del totale ed indebito difetto, da parte delle varie autorità giurisdizionali precedenti, di ogni comunicazione e di qualsiasi informazione relative al procedimento posto in essere nei confronti del ministro”<sup>16</sup>.

Solo l’assolvimento del prospettato onere informativo verso la Camera di appartenenza, in forza del principio di leale collaborazione fra i poteri dello Stato, avrebbe escluso la lamentata lesione delle sue attribuzioni costituzionali: da ciò il relativo conflitto, dichiarato ammissibile con l’[ordinanza n. 104 del 25 marzo 2011](#)<sup>17</sup>.

In tale conflitto interveniva anche la Camera dei deputati, che negava spettare all’autorità giudiziaria ordinaria un potere “esclusivo” e non concorrente di qualificazione dei reati ascritti ai ministri, sostenendo, 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 (...) in quanto potere (politico) autorizzatorio e giurisdizionalizzazione sono aspetti del medesimo disegno riformatore”<sup>18</sup> del legislatore costituzionale. Con la conseguente conclusione che “la Camera competente è(ra) senz’altro titolare del potere di qualificare come ministeriale un determinato reato, adottando una deliberazione vincolante ed insindacabile dall’Autorità giudiziaria”<sup>19</sup>.

Quindi, entrambi i conflitti avevano ad oggetto le medesime problematiche relative al procedimento da osservare per i reati ministeriali: la prima, concernente l’obbligo o meno del pubblico ministero, destinatario di una *notitia criminis* a carico di un ministro, di inviare gli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte di appello competente per territorio, affinché quest’ultimo, omessa ogni indagine, ne investa tempestivamente il tribunale dei ministri *ex art. 6* della legge cost. n. 1 del 1989<sup>20</sup>.

In tale caso, l’oggetto del conflitto era la riserva del potere di qualificazione del fatto-reato, con riferimento alla sua natura ministeriale o meno, a tale speciale collegio<sup>21</sup>, quale “esclusivo titolare delle attribuzioni previste dall’art. 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1”<sup>22</sup>, in grado da solo e/o in concorso con le Camere, cui spetta di applicare le esimenti ministeriali *ex art. 9*, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989, di valutare l’illecito addebitato al ministro come ministeriale o comune.

La seconda problematica atteneva, invece, alla sussistenza in ogni caso di un obbligo di informazione delle Camere da parte dell’autorità giudiziaria, nell’ipotesi in cui non fosse stato investito il tribunale dei ministri, obbligo desumibile dal principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

<sup>16</sup> Punto n. 2 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>17</sup> [Corte cost., ord. 25 marzo 2011, n. 104](#), in *Foro it.*, 2011, I,1974, con nota di richiami.

<sup>18</sup> Punto n. 6 del *Ritenuto in fatto*.

<sup>19</sup> Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> L’art. 6, comma 2, della legge 16 gennaio 1989, 1, così recita: “Il procuratore della Repubblica, omessa ogni indagine, entro il termine di quindici giorni, trasmette con le sue richieste gli atti relativi al collegio di cui al successivo art.7, dandone immediata comunicazione ai soggetti interessati perché questi possano presentare memorie al collegio o chiedere di essere ascoltati”.

<sup>21</sup> Secondo la cit. Cass. 3-11 marzo 2011, n. 10130, il Collegio per i reati ministeriali costituisce un «”organo specializzato del giudice ordinario”, quindi tutto interno alla giurisdizione». Conforme Cass., sez. un., 20 luglio 1994, De Lorenzo, in *Foro it.*, 1995, II, 445, con nota di richiami. Sulla natura di tale organo specializzato e non speciale v. M. OLIVETTI, *Il c.d. Tribunale dei Ministri all’esame del C.S.M.: osservazioni in margine ad alcune «risposte a quesiti»*, in *Giur. cost.*,1993, 1527 ss., C. MURGIA, *La giustizia politica in Italia e Francia*, Milano, 1990, 43, e A. PIZZORUSSO, *L’organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, 1990, 129.

<sup>22</sup> [Corte cost., ord. n. 8 del 2008](#) e [n. 217 del 1994](#).



Non a caso, i due diversi conflitti, aventi per oggetto le coincidenti problematiche della ricognizione dei poteri dell'autorità giudiziaria rispetto agli organi parlamentari, erano stati fatti procedere opportunamente dalla Corte di pari passo<sup>23</sup>, onde essere decisi in modo analogo ed evitare ogni contrasto tra le pronunzie. Di fatto, le [sentenze nn. 87 e 88 del 12 aprile 2012](#), benché redatte da due diversi relatori<sup>24</sup>, ripetono pedissequamente, se non per differenze minimali dovute alle diversità delle fattispecie scrutinate ed al concreto articolarsi dei singoli conflitti, le identiche motivazioni del *Considerato in diritto*, rendendo in tal modo palese il lavoro collegiale dell'intera Corte.

*In primis*, in entrambe le decisioni la Corte ribadisce l'ammissibilità del conflitto, non trattandosi, nella specie, di uno "strumento atipico di impugnazione diretto contro atti giurisdizionali"<sup>25</sup> o di un "mero problema di regolamento di confini tra competenza dell'autorità giudiziaria comune e tribunale dei ministri"<sup>26</sup>, così confermando il suo consolidato orientamento che esclude il sindacato, per via di conflitto, su provvedimenti dell'autorità giudiziaria ed, in particolare, sull'*error in iudicando*, sulla base della nota distinzione tra limiti esterni del potere giurisdizionale e modalità di esercizio dello stesso<sup>27</sup>.

Per la Consulta, dato che "l'investitura del tribunale dei ministri, a parere del ricorrente, sarebbe prodromica al coinvolgimento della Camera competente nella valutazione concernente la ministerialità del reato, (...) (il conflitto deve ritenersi 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"<sup>28</sup>.

Delimitato così "al giusto l'oggetto del giudizio"<sup>29</sup>, la Corte sfiora in un *obiter dictum* la ormai secolare problematica della natura dei reati ministeriali<sup>30</sup>, laddove nega che l'art.6

<sup>23</sup> Il conflitto relativo al "caso Mastella" era stato fissato per la discussione all'udienza del 18 ottobre 2011 e, poi, rinviato all'udienza del 7 febbraio 2011, tenutasi in concreto il 14 febbraio successivo, per essere deciso unitamente al "caso Ruby".

<sup>24</sup> La [sentenza n. 87](#) è stata redatta dal prof. Giuseppe Tesauro, mentre la [n. 88](#) reca la sottoscrizione del relatore Giorgio Lattanzi.

<sup>25</sup> Punto n. 4 del *Cons. dir.* della [sent. n. 87 del 2012](#), che richiama la [decisione n. 222 del 21 giugno 2007](#), secondo cui "non è ammissibile che il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte diventi uno strumento improprio di censura degli asseriti errori *in iudicando*, sostitutivo dei rimedi previsti dagli ordinamenti delle diverse giurisdizioni", e la [n. 2 del 19 gennaio 2007](#), secondo cui "il conflitto non può surrettiziamente trasformarsi in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale". Conformi, da ultimo, [Corte cost., 21 marzo 2012, n. 72](#), e [5 aprile 2012, n. 81](#).

<sup>26</sup> Punto n.4 del *Cons. dir.* della [sent. n. 87 del 2012](#) e punto n. 2 del *Cons. dir.* della [sent. n. 88 del 2012](#).

<sup>27</sup> Al riguardo M.R. MORELLI, *Ancora sui limiti del sindacato esercitabile su provvedimenti giurisdizionali in sede di conflitto di attribuzioni (a proposito della sentenza n. 285 del 1990 della Corte costituzionale, che ha annullato una decisione della Corte di Cassazione)*, in *Giust. civ.*, 1991, 257 ss.; M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, 1789 ss.; S. BARTOLE, *Conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni a proposito di atti di autorità giurisdizionali*, in *Le Regioni*, 1992, 413 ss.

<sup>28</sup> Il virgolettato è tratto dal punto n. 2 del *Cons. dir.* della [sent. n.88 del 2012](#).

<sup>29</sup> Punto n.4 del *Cons. dir.* della [sent. n. 87](#) e n. 2 del *Cons. dir.* della [sent. n. 88 del 2012](#).

<sup>30</sup> In generale, sui reati ministeriali, si contrappongono le tesi c.d. "del diritto penale comune" e quelle c.d. "costituzionalistiche", ivi comprese quelle del reato ministeriale inteso quale reato politico, qualificato, cioè, dal particolare movente di tutela dell'interesse pubblico collegato alla funzione. Per un sunto delle diverse tesi, *ex multis*, a partire dalle teorie formulate durante la vigenza dello Statuto Albertino da V. TEIXEIRA DE MATTOS, *Accusa parlamentare e responsabilità ministeriale*, Milano, 1909, part. 251 ss., e da F.

della legge cost. n. 1 del 1989 obblighi il pubblico ministero, che abbia acquisito una *notitia criminis* a carico del presidente del consiglio dei ministri ovvero di un ministro, ad attivarsi per la trasmissione del procedimento al tribunale dei ministri, in modo che, tramite quest'ultimo, la Camera competente possa adeguatamente interloquire, a difesa delle proprie attribuzioni.

I giudici costituzionali mostrano, quindi, di non condividere la tesi del ricorrente, secondo cui sarebbe sufficiente la mera qualità soggettiva di ministro a radicare la competenza riservata dello speciale collegio per i reati ministeriali<sup>31</sup>, laddove, invece, l'art.6 della legge cost. n. 1 del 1989 qualifica testualmente i reati di cui all'art. 96 Cost. come *commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali*<sup>32</sup>.

La Corte, nel ricordare l'evoluzione che, con l'entrata in vigore della Costituzione, hanno subito le immunità "e, più in generale (gli istituti) di deroga alle comuni regole di esercizio della giurisdizione"<sup>33</sup> di coloro che sono investiti di pubblici uffici<sup>34</sup>, richiama la sua costante giurisprudenza in tema di guarentigie<sup>35</sup>, tesa ad impedire che "le immunità

RACIOPPI e I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, II, Torino, 1909, 300 ss., v. G. DI RAIMO, *I reati ministeriali e i delitti presidenziali*, n *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, VI, Firenze, 1969,187 ss., nonché Id., *Reati ministeriali e presidenziali*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 1134 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Procedimento e giudizi di accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 898 ss.; A. CERRI, *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. giur.*, vol. XV, Roma, 1989;G. SCARLATO, *I reati ministeriali*, Padova, 1982, 41 ss., nonché Id., *I reati ministeriali*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma, 1991; L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei ministri (Art.96 Cost.)*,in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994, 423 ss.; E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997,125 ss.; A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, *passim*, nonché Id., *Art. 96 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. II, Torino, 2006,1859 ss.;

L. A. MAZZAROLLI. *Art.96*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE e R. BIN, Padova, 2008, 876 ss., a cui sia consentito rinviare per ulteriori riferimenti.

<sup>31</sup>Sottolinea R. APRATI, *Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per "usurpazione" e per "menomazione" fra giudici ordinari e assemblee parlamentari*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), che, se i titolari delle attribuzioni in materia di accertamento dei reati ministeriali fossero il tribunale dei ministri o una delle due Camere, il procedimento speciale si dovrebbe avviare sul solo presupposto che la notizia di reato sia "soggettivamente qualificata", cioè attribuibile ad un ministro o al presidente del consiglio dei ministri.

<sup>32</sup> I giudici costituzionali, per rafforzare la statuizione, richiamano il remoto precedente del [2 luglio 1977 n. 125](#): "una seconda osservazione che riguarda l'art. 96 è che (...) in esso prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo (...) L'art. 96 esige, cioè, per la sussistenza e la perseguibilità del reato, non solo una determinata posizione giuridica dell'agente e in particolare che esso sia ministro o Presidente del Consiglio, ma che abbia commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali un fatto previsto e punito dalla legge penale. Dal che discende che il processo penale costituzionale non è strumento di garanzia personale dei ministri ma di più ampia ed oggettiva garanzia dell'ordinamento costituzionale".

<sup>33</sup> Punto n. 5 del *Cons. dir.* della [sent. n. 87](#) e n. 3 del *Cons. dir.* della [sent. n. 88 del 2012](#).

<sup>34</sup> Significativo è ivi il seguente passaggio :” 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”.

<sup>35</sup> Trattasi delle note [decisioni nn.10 e 11 del 17 gennaio 2000](#) in tema di insindacabilità dei parlamentari *ex art. 68 Cost.* o dei consiglieri regionali *ex art.122*, comma 4, Cost. ([sent. n. 289 del 30 luglio 1997](#)); la [decisione n. 154 del 26 maggio 2004](#) relativa alla responsabilità penale del Capo dello Stato; la decisione [n. 148 del 2 giugno 1983](#) relativamente alla non punibilità dei componenti del C.S.M. per le opinioni espresse

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”<sup>36</sup>.

La Consulta, in conformità della sua stessa giurisprudenza<sup>37</sup>, volta a ricondurre la disciplina delle prerogative nell’alveo del dettato costituzionale, impone per il sistema delle immunità costituzionali un criterio di stretta interpretazione<sup>38</sup>, avvertendo che, al di fuori del limite funzionale, si scade in una prerogativa illegittima in quanto priva di espressa copertura costituzionale<sup>39</sup>. Per i giudici costituzionali, “non vi è dubbio”<sup>40</sup> che l’immunità riconosciuta al presidente del consiglio dei ministri ed ai ministri dia vita ad uno speciale procedimento “che si innesta nell’ambito delle peraltro persistenti attribuzioni dell’autorità giudiziaria”<sup>41</sup>, ma l’unica lettura costituzionalmente compatibile di tale garanzia consiste nel limitarne l’area ai soli reati funzionali<sup>42</sup>.

Come è stato osservato, infatti, il filo rosso che lega l’impianto della Costituzione in materia di immunità “vede la *responsabilità come regola* per tutti i soggetti che esercitano il potere, e l’irresponsabilità (variamente modulata) *come garanzia* di esercizio libero e

nell’esercizio delle funzioni e la [n. 6 del 22 gennaio 1970](#) relativa ai reati ministeriali anteriormente alla riforma dell’art. 96 Cost.

<sup>36</sup> Punto n. 5 del *Cons. dir.* della [sent. n. 87](#) e n. 3 del *Cons. dir.* della [sent. n. 88 del 2012](#).

<sup>37</sup> La parità dei cittadini di fronte alla giurisdizione era già stata ricordata da Corte cost. 20 gennaio 2004, n. 24 (“alle origini della formazione dello Stato di diritto sta il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione”) e riaffermata da Corte cost. 19 ottobre 2009, n.2 62 (“differenziando la posizione processuale del componente di un organo costituzionale solo per lo stretto necessario”), per evidenziare come la Costituzione consenta deroghe all’obbligatorietà dell’azione penale solo per l’accertamento dei fatti commessi nell’esercizio delle funzioni istituzionali e connessi allo svolgimento delle medesime. In precedenza, i giudici costituzionali avevano affermato che “le generali regole del processo” sono indefettibili ove mai si debbano dalle immunità costituzionalmente previste (Corte cost., 6 luglio 2001, n. 225).

<sup>38</sup> Secondo la Corte, l’unica lettura costituzionalmente compatibile della garanzia concessa ai ministri consiste nel limitarne l’area ai soli reati commessi nell’esercizio delle funzioni (punto n. 5.1 del *Cons. dir.* della sent. n. 87 e punto n. 3.1 del *Cons. dir.* della sent. n. 88 del 2012. Come insegna G. ZAGREBELSKY, *Imparare democrazia*, Torino, 2007, *passim*, “la democrazia è basata sull’uguaglianza; è insidiata mortalmente dal privilegio”. Occorre ricordare che già nel 1884 L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, I I, Firenze, 508, affermava che “ Non bisogna soprattutto dimenticare il gran principio giuridico che i privilegi debbono intendersi restrittivamente, e perciò nulla potrebbe essere più contrario al diritto quanto una loro arbitraria estensione, non fondata sopra alcuna legge”.

<sup>39</sup> Corte cost., 25 gennaio 2011, n. 23: “Questa Corte ha stabilito che una presunzione assoluta di legittimo impedimento del titolare di una carica governativa, quale meccanismo generale e automatico introdotto con legge ordinaria, è costituzionalmente illegittima, in quanto rivolta a tutelare lo stesso mediante una deroga al regime processuale comune e, quindi, a creare una prerogativa, in violazione degli artt. 3 e 138 Cost. Una simile presunzione, secondo il ragionamento sviluppato nella sentenza n. 262 del 2009, costituisce deroga e non applicazione delle regole generali sul processo, le quali, in particolare, consentono di differenziare “la posizione processuale del componente di un organo costituzionale solo per lo stretto necessario, senza alcun meccanismo automatico e generale”(punto 4.1 del *Cons. dir.*).

<sup>40</sup> Così l’*incipit* del punto n.5.1 del *Cons. dir.* della sent. n.87 e del punto n.3.1 del *Cons. dir.* della sent. n.88 del 2012.

<sup>41</sup> Punto n. 5.1 del *Cons. dir.* della sent. n. 87 e punto n. 3.1 del *Cons. dir.* della sent. n. 88 del 2012.

<sup>42</sup> *Eo loco* :“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”. La cit. decisione 19 ottobre 2009, n. 262, della stessa Corte ha espressamente affermato la necessità di una legge costituzionale, *ex art.* 138 Cost., qualora si voglia intervenire in materia di immunità costituzionali, incrementando il novero delle prerogative previste dalla Carta fondamentale.

indipendente *della funzione* nei limiti strettamente necessari a tale libero e indipendente esercizio”<sup>43</sup>.

Nelle nuove sentenze “gemelle”<sup>44</sup> i giudici costituzionali sottolineano, rispetto all’originaria formulazione dell’ art. 96 Cost.<sup>45</sup>, il ribaltamento di prospettiva introdotto dalla legge cost. n. 1 del 1989, che ha inteso optare “per la piena riespansione della giurisdizione comune”, “al di fuori dei soli limiti eccezionali suggeriti dalla ragione giustificatrice degli istituti di giustizia politica”, partendo “da un presupposto di adeguatezza del giudice ordinario all’esercizio della giurisdizione per reato ministeriale, (e) fugando ogni dubbio che la deroga rispetto al rito comune trovi giustificazione (...) nello scopo di prevenire l’intento persecutorio del magistrato nei confronti del membro del Governo”<sup>46</sup>.

Per i reati funzionali è, quindi, costituzionalizzata la sottoposizione dei ministri alla giurisdizione ordinaria, per cui anche la previsione di un rito speciale “in seno a un procedimento destinato ad evolversi secondo le forme ordinarie”<sup>47</sup> limita comunque l’intervento delle Camere al solo apprezzamento, “in termini insindacabili se congruamente motivati”<sup>48</sup>, della sussistenza di condotte significative della tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o del perseguimento di un interesse pubblico preminente<sup>49</sup>.

---

<sup>43</sup> Così L. CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, a cura di L. CARLASSARE, Padova, 2003, 20.

<sup>44</sup> Il richiamo è alle prime sentenze “gemelle” e, cioè, a Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 348, e 24 ottobre 2007, n. 349, in *Giur. cost.*, 2007, 3535 ss., che hanno riconosciuto alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo natura di fonte sub-costituzionale ed il ruolo di parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale della legge violatrice dei diritti convenzionali, in virtù dell’art. 117, comma 1, Cost.

<sup>45</sup> La precedente formula dell’art.96 Cost., prevedeva la messa in stato di accusa del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri da parte del parlamento in seduta comune, mentre l’art. 134 Cost., nel suo testo originario, disponeva un unico grado di giudizio affidato alla Corte costituzionale in composizione integrata, previa istruttoria di un organo parlamentare. Il quadro normativo era completato dall’art. 12 della legge cost. 15 marzo 1953, n. 1, che aveva istituito a tale scopo una Commissione parlamentare, a cui la legge 25 gennaio 1962, n. 20, aveva conferito poteri di apprezzamento della natura del reato e poteri di indagine, e dai regolamenti del Senato (art. 135 *bis*) e della Camera (artt.18, 18 *bis*, 18 *ter* e 18 *quater*), modificati il 7 giugno ed il 28 giugno del 1989. Il tutto, quindi, in un’ottica di integrale sottrazione del reato commesso dai ministri alla giurisdizione comune.

Sull’evoluzione della disciplina del procedimento per i reati ministeriali dalla l. n. 20 del 1962 alle modifiche introdotte dalla legge 10 maggio 1978, n.170, abrogata (artt.1-8) con il referendum tenutosi l’8 e il 9 novembre 1987, e dalla novella costituzionale, A. D’ANDREA, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. cost.*, 1990, 151 ss.

<sup>46</sup> Punto 5.1 del *Cons. dir.* della sent. n. 87 e punto n. 3.1 del *Cons. dir.* della sent. n. 88 del 2012.

<sup>47</sup> *Eo loco*.

<sup>48</sup> La Corte costituzionale sembra con tale inciso prendere posizione a favore della tesi dottrina, che prevede un controllo da parte dei giudici costituzionali sul diniego di autorizzazione “in mancanza di tali requisiti, o di quel minimo di coerenza che sembra dover sussistere tra la fattispecie concreta e l’interesse da dover ricondurre ad essa” (L. A. MAZZAROLLI, *Commento all’art.9*, in L. ELIA e L. CARLASSARE, *Commento alla legge cost. 16 gennaio 1989, n.1*, in *Leg. pen.*, 1989, 508). V., fra gli altri, A. D’ANDREA, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, cit., 161; R. PINARDI, *Sul carattere di “insindacabilità” della delibera parlamentare di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1993, 3 181 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 506 ss.; R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell’autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, 182 ss. e, se si vuole, E. FURNO, *Profili della responsabilità penale ministeriale*, in *Dir. soc.*, 1993, 611 ss.

*Contra*, A. CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 70 ss.; P. DI MUCCIO, *L’immunità ministeriale nella prima applicazione*, in *Il Parlamento*, 1989, nn.7-8, 25 ss., e G. DI RAIMO, *La legge*



In altri termini, la specialità del procedimento per l'accertamento dei reati ministeriali è caratterizzata dal rilievo che gli accertamenti sulla fondatezza e la qualificazione giuridica dei fatti, di competenza della magistratura<sup>50</sup>, restano nettamente distinti dalle valutazioni, di ordine politico, sulla ricorrenza delle scriminanti ministeriali, riservate alla Camera competente nel prosieguo del procedimento<sup>51</sup>: il tutto in linea con la *ratio* della legge cost. n. 1 del 1989 di «abolire la cd. giustizia politica, escludendo quindi l'esercizio, da parte di organi parlamentari, di funzioni ordinariamente attribuite al potere giudiziario»<sup>52</sup>.

Affermata la riserva di giurisdizione in ordine all'accertamento ed alla qualificazione del fatto *ex lege penale*, da un lato, e l'autonomia della fase parlamentare, circoscritta alla sola applicabilità delle esimenti ministeriali rispetto all'accertamento della responsabilità penale, dall'altro, la Corte restringe la specialità del procedimento, dando atto che «la sola ulteriore deroga in cui si sostanzia la prerogativa è l'azione(...) del tribunale dei ministri»<sup>53</sup>, organo che cumula in sé funzioni inquirenti e giudicanti<sup>54</sup>.

Ciò è strumentale, nel ragionamento della Corte, per pervenire al *dictum*: «se, perciò, - affermano i giudici costituzionali- l'elemento che connota con maggiore pregnanza l'innovazione costituzionale (...) 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»<sup>55</sup>. «Al contrario - prosegue la Corte - la sussistenza di una generale attribuzione della

*costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 599 ss..

<sup>49</sup> Sul diniego di autorizzazione, a maggioranza assoluta, da parte delle Camere nei due casi previsti dall'art. 9, comma 3, della legge cost. 16 gennaio 1989, n.1, e sul significato delle medesime esimenti, v. L. ELIA, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in L. ELIA e L. CARLASSARE, *Commento*, cit., 468 ss., e L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei ministri (art.96 Cost.)*, cit., 462 ss., in part. 501, ove afferma: «solo i reati che si prestino ad un siffatto apprezzamento *politico*, dovrebbero sottrarsi alla qualificazione di reato comune». In posizione adesiva R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., 154, e, se si vuole, E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., 220 ss.

<sup>50</sup> Occorre ricordare la proposta di legge Consolo, A.C. XVI legislatura n.891, presentata l'8 maggio 2008, volta a modificare l'art. 2, comma 2, della legge 5 giugno 1989, n. 219, nel senso di riservare alle Camere «la valutazione circa la riconducibilità dei reati a quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione».

<sup>51</sup> G. CERNUTO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, in G. GARUTI (a cura di), *Modelli differenziati di accertamento*, in *Trattato di procedura penale*, diretto da G. SPANGHER, Torino, 2011, 1404.

<sup>52</sup> F. POSTERARO, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1988, 97, ed E. FURNO, *Lineamenti*, cit., 146.

<sup>53</sup> Punto n.5 .1 del *Cons. dir.* della sent. n. 87 e punto n. 3.1 del *Cons. dir.* della sent. n. 88 del 2012.

<sup>54</sup> V. art.1 della legge 5 giugno 1989, n.219. Sulla c.d. «natura duale» del Collegio per i reati ministeriali D. MANZIONE, *Reati ministeriali e giudizio penale, ovvero della giurisdizione dimezzata*, in *Cass. pen.*, 1991, 209 ss., e A. TOSCHI, *Commento all'art.8*, in *Leg. Pen.*, 1989, cit., 500. Tale carattere ibrido era già stato evidenziato nel corso dei lavori preparatori della legge cost. n.1 del 1989: v., ad esempio, A. SENATO, *X legislatura, Relazione al d.d.l.1603,2*, e Atti Camera, *X legislatura, Relazione Comm. I al d.d.l. 3894* (rel. Mastrantuono), 3. Richiama i poteri «eccezionalmente ampi» del Collegio anche la cit. Corte cost., 23 novembre 1994, n. 403, che li giustifica alla luce della «specialità di questa fase procedimentale (...) prodromica ad una doppia (ancorché profondamente diversa) valutazione (di merito): quella dello stesso Collegio inquirente (di archiviare o di richiedere l'autorizzazione a procedere); quella della Camera di negare o concedere l'autorizzazione a procedere» (punto 7 del *Cons. dir.*).

<sup>55</sup> Punto n.5.1 del *Cons. dir.* della sent. n.87 e punto n.3.1 del *Cons. dir.* della sent. n.88 del 2012.

giurisdizione ordinaria in tema di reati ministeriali contribuisce a rendere residuali gli spazi che ad essa restano sottratti per esplicita previsione costituzionale”<sup>56</sup>.

Negata ogni affinità tra il Collegio per i reati ministeriali e la precedente Commissione parlamentare inquirente ed ogni continuità tra la previgente disciplina costituzionale e la novella del 1989<sup>57</sup>, la Corte dei conflitti confina correttamente l’attribuzione parlamentare nell’esclusivo apprezzamento delle esimenti ministeriali previste dall’art.9 della legge cost. n. 1 del 1989, stante il mutamento del quadro costituzionale che l’aveva spinta per il passato a garantire “la 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](#))<sup>58 59</sup>.

Il tutto in linea con l’orientamento prevalente della dottrina<sup>60</sup>, che ritiene non spettare alle Camere scrutinare la natura ministeriale dei reati ascritti ai ministri, in quanto competenza esclusiva del tribunale dei ministri, fatto salvo il ricorso alla Corte costituzionale mediante lo strumento del conflitto di attribuzione, comunque azionabile da parte degli organi parlamentari che si ritengano lesi nelle loro prerogative.

In difetto, quindi, 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, secondo un canale istituzionale indefettibilmente offerto dal tribunale dei ministri, nelle ipotesi in cui

---

<sup>56</sup>*Eo loco*. Sia consentito rinviare in proposito a E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, cit., 220, secondo cui “dalla novella costituzionale traspare, infatti, la volontà del legislatore di far coincidere almeno potenzialmente i reati ministeriali con i reati comuni, espandendo questi ultimi in modo da recuperare alla magistratura ordinaria quella larga fascia di reati non connotati dalla c.d. *ministerialità*, e di restringere l’area dei reati *ministeriali* soltanto a quelle determinate e tassative ipotesi, racchiudibili nell’art.9, comma 3, della legge n.1 del 1989”.

<sup>57</sup> Corte cost., 24 aprile 2002, n. 134, rinviene “l’intento normativo, esplicito nel nuovo art.96 della Costituzione (introdotto dall’art.1 della legge costituzionale in questione), di valorizzare in materia il diritto processuale comune”(punto 4.4 del *Cons. dir.*).

<sup>58</sup> Così al punto n. 5.2 del *Cons. dir.* della sent. n. 87 ed al punto n. 3.2 del *Cons. dir.* della sent. n. 88 del 2012.

<sup>59</sup> In realtà anche Corte cost., 21 gennaio 1975, n.13, espressamente prevedeva che “procedimenti «a carico» delle persone indicate negli artt. 90 e 96 Cost.(...) (dinanzi all’autorità giudiziaria ordinaria) non possono essercene, salvo che nella circoscritta ipotesi di reati non ministeriali (*o non ritenuti tali dall’autorità giudiziaria*), soggettivamente riferibili a taluna di quelle persone”(punto 4 del *Cons. dir.*).

<sup>60</sup> L. CARLASSARE, *Il Consiglio dei ministri (Art.96 Cost.)*, cit., 455, sottolinea che la novella costituzionale distingue nettamente la “competenza alla ricostruzione del fatto”, riferita esclusivamente all’autorità giudiziaria, dalle “attribuzioni parlamentari in ordine alle valutazioni delle cosiddette esimenti”; T.F. GIUPPONI, *Quando la forma è sostanza*, cit., 3059-3060; G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall’entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 1989*, in *Scritti in onore di L. Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, II, 2009, 725 ss., specie 731 ss..

In proposito, G. ARCONZO, *A chi spetta l’ultima parola in tema di ministerialità dei reati*, in *Quad. cost.*, 2010, 113 ss., ricorda come, ai sensi dell’art.8, comma 2, della legge cost. n. 1 del 1989, sia il tribunale dei ministri l’organo competente a disporre l’archiviazione, e, poiché l’art. 2 della legge n. 219 del 1989 prevede che l’archiviazione possa avvenire anche perché il fatto integri un reato comune, ne consegue che solo il tribunale dei ministri possa legittimamente dichiarare che il reato ascritto al ministro rientri tra quelli comuni o ministeriali.

*Contra* G. LOMBARDI, *I (latenti) conflitti fra Parlamento e Corte costituzionale*, cit., 890, e G. FERRI, *Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del Parlamento in caso di archiviazione «anomala»*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Napoli, 2011, ,che ritiene essere competente la Camera, ex art. 5 della legge cost. n. 1 del 1989, a pronunciarsi sulla “ministerialità” del reato.

quest'ultima (l'autorità giudiziaria), esercitando le proprie esclusive prerogative, abbia stimato il reato privo del carattere della ministerialità"<sup>61</sup>.

Una volta escluso l'obbligo del procuratore della Repubblica di trasmettere gli atti, in caso di ritenuta non ministerialità, al tribunale dei ministri<sup>62</sup>, quale supposta cerniera tra l'autorità giudiziaria e il potere politico, i giudici dei conflitti riconoscono sì agli organi parlamentari una propria valutazione sulla natura del fatto contestato ai ministri, ma a condizione che "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 (...), ovvero nel ricorso a questa Corte per mezzo del conflitto di attribuzione"<sup>63</sup>.

"Entro questi limiti"<sup>64</sup> i giudici costituzionali riconducono l'*obiter dictum* della sentenza [n. 241 del 24 luglio 2009](#)<sup>65</sup>, secondo cui "all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria"<sup>66</sup>: per la Corte, tale affermazione di principio non può che ritenersi strumentale alla sola possibilità di sollevare conflitto costituzionale da menomazione da parte delle Camere, che, sulla base di una diversa ricostruzione dell'ipotesi di reato, non condividano le determinazioni dell'autorità giudiziaria.

<sup>61</sup> Punto n. 5.2 del *Cons. dir.* della sent. n. 87 e punto n. 3.2 del *Cons. dir.* della sent. n. 88 del 2012.

<sup>62</sup> S. MANGIAMELI, nella *Audizione informale davanti alla Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati* del 22 marzo 2011, sottolinea che l'ipotesi che il p.m. debba sempre sottoporre il caso di un ministro al tribunale dei ministri ridurrebbe la configurazione del reato ministeriale al solo parametro subiettivo, trascurando il profilo funzionale contemplato dall'art. 96 Cost.

<sup>63</sup> Punto n. 5.3 del *Cons. dir.* della sent. n. 87 e punto n. 3.3 del *Cons. dir.* della sent. n. 88 del 2012.

<sup>64</sup> *Eo loco*.

<sup>65</sup> La cit. Corte cost. 24 luglio 2009, n. 241, ha accolto il conflitto promosso dalla Camera dei deputati, che lamentava la lesione delle attribuzioni parlamentari determinata dalla omessa comunicazione dell'archiviazione del reato ministeriale da parte del tribunale dei ministri, con conseguente prosecuzione del giudizio penale per reato comune a carico di un ministro. In particolare, la Corte ha ritenuto che l'obbligo di comunicazione *ex art. 8, comma 4, legge cost. n. 1 del 1989* s'intenda riferito anche all'ipotesi di archiviazione per non ministerialità del reato, prevista dall'art.2, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219.

Il caso riguardava un procedimento penale nei confronti dell'*ex* ministro Matteoli, imputato di favoreggiamento personale (accusa, poi, caduta) e rivelazione di segreti d'ufficio per aver comunicato al prefetto di Livorno, nel corso di un colloquio telefonico, l'esistenza di un'inchiesta a carico dello stesso per abusi edilizi commessi sull'isola d'Elba.

In data 12 gennaio 2005 la procura della Repubblica di Firenze aveva trasmesso gli atti al Collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Firenze, che in data 31 marzo 2005 aveva dichiarato la propria incompetenza funzionale, optando per la non ministerialità dei reati ascritti al ministro, senza darne alcuna comunicazione agli organi parlamentari.

E' interessante rilevare che, a seguito della decisione favorevole della Corte, la Giunta per le autorizzazioni prima (Atti Camera, XVI legislatura, *Giunta per le autorizzazioni*, res. somm., 28 luglio 2009), e l'Assemblea della Camera poi (Atti Camera, XVI legislatura, 28 ottobre 2009), hanno denegato l'autorizzazione a procedere per l'*ex* ministro, ritenendo che il Matteoli, nell'informare il prefetto di Livorno, abbia agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico, inibendo così alla magistratura di proseguire nel processo.

Avverso tale delibera è stato, quindi, promosso dall'autorità giudiziaria conflitto di attribuzioni in quanto il potere di negare l'autorizzazione a procedere *ex art.9, comma 3, della legge cost. n.1 del 1989*, doveva ritenersi circoscritto alle sole ipotesi di reato ministeriale. Tale conflitto, ritenuto ammissibile con ordinanza n. 211 dell'11 giugno 2010 (*Foro it.*, 2010, I, 2290), è stato, poi, dichiarato improcedibile con ordinanza n.317 del 23 novembre 2011 (*Foro it.*, 2012, I,352,) per tardività del deposito della prova delle avvenute notificazioni.

<sup>66</sup> Punto n. 4.4 del *Cons. dir.* della sent. n. 241 del 2009.

Questo è il vero *thema decidendum* della controversia costituzionale, costituito dall'«interpretazione autentica» della [sentenza n. 241 del 2009](#), non a caso richiamata da tutte le parti, ricorrenti ed interventori, nei due diversi ma analoghi conflitti.

E' noto, infatti, come attraverso un'interpretazione estensiva di tale *obiter* gli organi parlamentari abbiano inteso rivendicare non solo la competenza a “pronunziarsi anzitutto in ordine alla ministerialità dell'ipotesi di reato ed in via logicamente successiva in ordine alle motivazioni e alle finalità cui sia eventualmente preordinato l'ipotetico illecito ministeriale”<sup>67</sup>, ma abbiano anche inaugurato la criticata prassi di adottare delibere di ministerialità<sup>68</sup>, anomale in quanto assunte in difetto di una preventiva richiesta dell'autorità giudiziaria, su iniziativa degli interessati, e destinate a rendere imperseguibili i ministri per i reati loro ascritti<sup>69</sup>.

Non a caso, la dottrina aveva evidenziato i pericoli innescati dalla giurisprudenza costituzionale a seguito della [sentenza n. 241 del 2009](#), paventando le inevitabili conseguenze oscillanti tra il “potere di valutazione della Camera circa la natura del reato oggetto di indagine (...) all'ammissione del potere di contestare- ancora da parte della Camera- l'eventuale omessa trasmissione degli atti al Tribunale dei ministri (...) fino ad una sorta di presa d'atto della nuova prassi parlamentare che sembrerebbe delinearsi (...) delle delibere di «ministerialità»<sup>70</sup>.

In realtà, con le sentenze “gemelle” in esame i giudici costituzionali, consapevoli di dover “sterilizzare” il frutto avvelenato dell'*obiter dictum* della [decisione n. 241 del 2009](#) e

<sup>67</sup> A. CAMERA, XVI legislatura, res. sten. 28 ottobre 2009, 46.

<sup>68</sup> V. le critiche di T.F. GIUPPONI, *Quando la forma è sostanza*, cit., 3061 ss., e di G. ARCONZO, *A chi spetta l'ultima parola*, cit., 113 ss.

<sup>69</sup> Il riferimento è alla vicenda del sen. Castelli, all'epoca dei fatti ministro della giustizia, querelato per ingiuria e diffamazione dal suo predecessore, nei cui confronti era stata adottata in data 30 giugno 2004 delibera di insindacabilità *ex art. 68 Cost.* Il tribunale dei ministri di Roma, investito dei fatti in considerazione della carica ricoperta dal senatore all'epoca nel governo, con ordinanza del 13 dicembre 2004 aveva declinato la propria competenza funzionale, ritenendo trattarsi di reati comuni. A seguito di conflitto per attribuzione, la Corte costituzionale con sentenza 20 luglio 2007 n. 304 aveva annullato la delibera del senato del 30 giugno 2004, affermando che “la coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica(va) in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo”(punto 3.4 del *Cons. dir.*). Nel corso della XVI legislatura il Senato, su richiesta dello stesso parlamentare, aveva riconosciuto il carattere ministeriale dei reati contestati al Castelli, negando l'autorizzazione a procedere nei suoi confronti (Atto Senato, XVI legislatura, res. sten. 22 luglio 2009). La Corte di cassazione, V sezione penale, con ordinanza del 5-13 maggio 2011, aveva promosso nuovo conflitto di attribuzioni avverso quest'ultima delibera del Senato, assunta, si badi bene, il 22 luglio 2009 e ,cioè, appena due giorni prima del deposito della sentenza della Consulta n. 241.

Tale conflitto è stato dichiarato ammissibile da Corte cost., ord. 23 novembre 2011, n. 313, in *Foro it.*, 2012, I, 355.

<sup>70</sup> E. MALFATTI, *In attesa della decisione della Corte costituzionale: chi qualifica un reato «ministeriale»?*, in *Quad. cost.*, 2011, 654 ss., specie 655; E. ALBANESI, *La «propria» ed «autonoma valutazione» dell'organo parlamentare «sulla natura ministeriale o non ministeriale» dei reati (sent. Corte cost. n. 241/2009)*, in *Rass. parl.*, 2011, 459 ss., specie 463, secondo cui la Corte, con la sentenza n.241 del 2009, ha inteso solo affermare che alla Camera competente spetti valutare l'eventuale qualificazione compiuta dall'Autorità giudiziaria di un reato come non ministeriale, ai limitati fini dell'elevazione di un conflitto di attribuzione; G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 1989*, cit., 725 ss., e, occorrendo, E. FURNO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui reati ministeriali ... ma con una decisione che desta perplessità*, cit., part. 3070 ss.



preoccupati dall'inesco di meccanismi procedurali analoghi a quelli che, sulla base di un criticato passaggio della [sentenza n. 1150 del 1988](#)<sup>71</sup>, avevano dato vita al meccanismo della c.d. pregiudiziale parlamentare in materia di insindacabilità delle opinioni dei membri del Parlamento *ex art. 68 Cost.*<sup>72</sup>, negano ogni parallelismo con quest'ultima prerogativa<sup>73</sup> e confinano la “*propria, autonoma valutazione*” delle Camere esclusivamente in funzione dell'eventuale elevazione di un conflitto di attribuzione nei confronti dello speciale collegio per i reati ministeriali.

In altri termini, la Consulta chiarisce di aver riconosciuto, con la [sentenza n. 241 del 2009](#), non una concorrente valutazione, da parte dei diversi poteri, della ministerialità del reato, bensì la semplice facoltà degli organi parlamentari, conseguente alla comunicazione da parte del p.m., di sollevare, in caso di archiviazione sistematica, conflitto di attribuzione.

In base a tale lettura dell'ambigua [sentenza n. 241 del 2009](#)<sup>74</sup>, le Camere non possono rivendicare un inesistente potere di valutazione della ministerialità o meno di un reato, essendo soltanto libere, di fronte al tribunale dei ministri che ritenga trattarsi di un reato comune, di sollevare un conflitto di attribuzione per lamentare la lesione delle loro prerogative, volte ad autorizzare la perseguibilità nell'ambito del procedimento

---

<sup>71</sup> Corte cost., 29 dicembre 1988, n.1150, in *Giur. cost.*, 1988, 5588 ss., ove si riconosce, tra l'altro, che “le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte”, spettando alle Camere il potere di “valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità”.

V. al riguardo le critiche di R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà “inibente”*: una decisione non priva di contraddizioni, in *Giur. cost.*, 1988, specie 2366 ss., e A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2000, 293, nonché Id., *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n.1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art.68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giur. cost.*, 2006, 3536 ss.

Tra i contributi più recenti sull'insindacabilità *ex art.68 Cost.*, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010,89 ss.; C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, Milano, 2008;L. G. SCIANNELLA, *Le immunità parlamentari. Profili storici e comparativi*, Torino, 2010,73 ss.; E. FURNO, *L'insindacabilità parlamentare. Ascesa, declino e trasformazione di una prerogativa*, Napoli, 2009,101 ss..

<sup>72</sup> Una lunga serie di decreti legge, a partire dal decreto n.455 del 15 novembre 1993, poi decaduti, aveva introdotto nel nostro ordinamento, in pretesa attuazione dell'art.68 Cost., un apposito procedimento di pregiudizialità, modellato sullo schema dell'ormai abrogata autorizzazione a procedere e finalizzato ad attribuire al Parlamento il giudizio di merito sulla sussistenza della sindacabilità. V. ora l'art.3 della legge 20 giugno 2003, n.140(c.d. lodo Schifani), come interpretato da Corte cost. 16 aprile 2004, n.120. Rileva G. TARLI BARBIERI, *La responsabilità penale dei ministri*, Torino, 2005, 337 ss., come la peculiarità della legge n.140 del 2003 rispetto al disegno costituzionale sia stata quella di introdurre un'immunità per reati estranei all'esercizio delle funzioni.

<sup>73</sup> Così nell'*incipit* del punto n. 5.2 e del punto n. 3.2 del *Cons. dir.* rispettivamente della sent. n. 87 e n. 88 del 2012:”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.

<sup>74</sup> R. ROMBOLI, nota alla sent. 24 luglio 2009, n. 241, in *Foro it.*, 2009, I, 2895, evidenzia come la Corte abbia deciso tale conflitto, “eludendo e lasciando senza risposta le domande che si ponevano alla base del medesimo”, essendosi limitata ad affermare l'obbligo di informare la Camera competente anche nell'ipotesi della c.d. archiviazione asistemica. Il vero scopo del conflitto sollevato dalle Camere, era, invece, quello di vedersi riconosciuto il potere di dichiarare esse stesse la ministerialità o meno di un reato.

differenziato, se, a loro avviso, le ipotesi contestate concernano una fattispecie di reato ministeriale<sup>75</sup>.

In sintesi: le attribuzioni del collegio previsto dall'art.7 della legge cost. n. 1 del 1989 hanno quale presupposto la natura ministeriale del reato, per cui, qualora tale presupposto sia carente, l'accertamento del reato, seppur commesso dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un ministro, segue le ordinarie forme del diritto comune.

Se, quindi, la *ratio* ispiratrice della legge cost. n. 1 del 1989 è tesa a restringere il più possibile il ricorso a norme speciali<sup>76</sup>, così da ritenere eccezionale ogni "deroga alle regole generali della giurisdizione"<sup>77</sup>, occorre allora riesaminare alla luce di tali principi le problematiche sottese alla latitudine dei poteri del procuratore della Repubblica presso lo speciale collegio inquirente di cui all'art. della stessa legge: e ciò allo scopo di fissare i confini della sua azione nell'accertamento dei reati commessi dai ministri e da *ex* ministri nell'esercizio delle loro funzioni ed i suoi rapporti con il tribunale dei ministri.

A tale procuratore, che, *ex art.* 6 della legge cost. n. 1 del 1989, omissa ogni indagine, deve, entro il termine di quindici giorni, trasmettere gli atti relativi al collegio per i reati ministeriali<sup>78</sup>, spetta non solo una preliminare fase di raccolta delle notizie di reato, ma anche il delicato compito di fornire una prima sommaria qualificazione giuridica e di attribuire la patente di "ministerialità" ai fatti addebitati<sup>79</sup>.

Quindi, non un mero "passacarte"<sup>80</sup>, ma il punto di partenza, il soggetto avente un ruolo attivo e di stimolo, a cui compete la funzione di dare impulso al procedimento penale *ex art.* 112 Cost.<sup>81</sup>, destinato a proseguire l'azione in via ordinaria nell'ipotesi di reato privo di ogni coloritura ministeriale o a trasmettere, anche in caso di dubbio, gli atti al tribunale dei ministri nell'ipotesi in cui siano ravvisabili i presupposti della ministerialità<sup>82</sup>.

<sup>75</sup> V. ONIDA, *Un conflitto d'attribuzione senza scorciatoie*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 marzo 2011.

<sup>76</sup> Così L. ELIA, nella sua relazione quale presidente della Commissione affari costituzionali, in *Atti Senato*, X legislatura, 1 luglio 1988, res. sten., 45-46.

<sup>77</sup> Punto n.6 e punto n.4 del *Cons. dir.* rispettivamente delle sent. n. 87 e n. 88 del 2012.

<sup>78</sup> Art.6, comma 2, della legge cost. 16 gennaio 1989, n.1. Il primo comma dispone che i rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati indicati dall'art.96 Cost. siano presentati o inviati al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio.

<sup>79</sup> D. CENCI, *Profili problematici dell'attività del Pubblico ministero nei procedimenti d'accusa*, in *Giur. it.*, 1997, 13 ss., specie 16-17, osserva come il termine di quindici giorni risulti eccessivo, se concesso solo per espletare l'incombenza burocratica consistente nella trasmissione degli atti al Collegio, mentre acquista ben altro significato ove si consideri che al procuratore, cui è preclusa ogni attività istruttoria, spetta il poterdovere di fornire una prima, seppur sommaria, qualificazione della *notitia criminis*. Concordano R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, cit., 158 ss.; A. CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 48; A. TOSCHI, *Art.6*, in *Leg. pen.*, 1989, cit., 492 ss., e P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001, 146 ss..

<sup>80</sup> L'espressione è tratta da F. POSTERARO, *Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali*, cit., 100, e ripresa da L. A. MAZZAROLLI, *Art. 9*, in *Leg. pen.*, 1989, cit., 505.

<sup>81</sup> R. DICKMANN, *Autorizzazioni a procedere per reati del Presidente del consiglio e dei Ministri*, in *Rass. parl.*, 2011, n. 2, 487-488, evidenzia il ruolo del p.m., ricordando le previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art.8 della legge cost. n.1 del 1989, che ne dispongono la consultazione obbligatoria da parte del tribunale dei ministri ai fini del compimento degli atti di propria spettanza, e quelle di cui al comma 3 dello stesso articolo, che consentono al procuratore di richiedere al tribunale dei ministri un supplemento di indagini.

<sup>82</sup> Anche G. DI RAIMO, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1994, 4171 ss., part. 4185, sottolinea come il p.m., seppur nel ristretto termine di quindici giorni, debba procedere alla selezione delle

Secondo i giudici dei conflitti, “fino ad allora, (...) 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”<sup>83</sup>.

Non a caso, la soluzione persuasivamente data dalla Corte nelle nuove sentenze “gemelle” conferma gli arresti, seppur risalenti nel tempo, della giurisprudenza ordinaria, secondo cui “l’obbligo di trasmissione al cd. Tribunale dei Ministri degli atti concernenti i reati indicati nell’art. 96 Cost. previsto dall’art. 6 legge cost. n. 1 del 1989 sussiste a condizione che venga ravvisata, quantomeno sotto il profilo del dubbio, l’ipotizzabilità di un reato «ministeriale» (...) quindi, non sussiste quando tale ipotizzabilità è esclusa dal p.m. o, successivamente, dal g.i.p.”<sup>84</sup>.

Dopo che è “emersa la ministerialità del reato, secondo il primo apprezzamento che compete agli organi ordinari della giurisdizione penale”<sup>85</sup>, si instaura lo speciale procedimento dinanzi al collegio per i reati ministeriali, che “non incontra alcun vincolo nella precedente qualificazione del fatto e ben può concludere che il reato è invece comune”<sup>86</sup>.

Ne deriva che, solo dopo che il collegio sia stato investito del reato ritenuto ministeriale, le decisioni che assume al riguardo dovranno essere sempre comunicate alla Camera competente: qualora ritenga di non archiviare, dovrà investire la Camera per l’autorizzazione di cui all’art. 96 Cost.; nelle ipotesi di archiviazione, invece, compresa quella c.d. asistemica, dovrà comunque informare la Camera, che, se del caso, potrà sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale.

Ecco allora che la Corte, disattendendo una lettura estensiva della [sentenza n. 241 del 2009](#), tesa ad affermare un obbligo generale di comunicazione in ogni ipotesi di indagine a carico di un ministro, chiarisce che, ai sensi dell’art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, nel caso della c.d. archiviazione asistemica il procuratore della Repubblica dovrà comunque darne comunicazione alla Camera competente: e ciò allo scopo di consentire “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 ministeriali, al solo scopo, in quest’ultimo caso, di sollevare conflitto di attribuzione”<sup>87</sup>.

Nelle altre ipotesi, quando, cioè, l’autorità giudiziaria procede “in via ordinaria”, per un reato non ritenuto ministeriale, “la Camera competente non <<beneficia>> di alcuna informativa per via ufficiale, non potendosi comunque escludere che, ricorrendone i presupposti, possa ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzione, qualora si ritenga lesa nelle sue prerogative”<sup>88</sup>.

---

notizie di reato, operare provvisoriamente la qualificazione giuridica del fatto e la sua identificazione come reato ministeriale.

<sup>83</sup> Punto n.6 e punto n.4 del *Cons. dir.* rispettivamente delle sent. n.87 e n.88 del 2012.

<sup>84</sup> Cass., sez. VI, 6 agosto 1992, *Ferlin*, in *Critica del diritto*, 1994, 119. Conformi, Cass., sez. VI, 20 maggio 1998, n. 8854, secondo cui il p.m. è tenuto a “trattare il caso secondo la normativa ordinaria”, quando escluda la natura ministeriale del reato, e Cass., 22 maggio 2008, n.28866, secondo cui spetta al p.m., e non al tribunale dei ministri, “ipotizzare un reato e accostarne la commissione alle persone ed alle funzioni di cui all’art.96 Cost.”.

<sup>85</sup> Punto n.6 e punto n.4 del *Cons. dir.* rispettivamente delle sent. n. 87 e n. 88 del 2012.

<sup>86</sup> *Eo loco*.

<sup>87</sup> *Eo loco*.

<sup>88</sup> Il virgolettato è tratto dalla cit. Cass., 11 marzo 2011, n. 10130, relativa al caso “Mastella”.

Priva di fondamento appare, quindi, la preoccupazione degli organi parlamentari di non essere posti in condizione, in difetto dell'azione del tribunale dei ministri, di accertare la natura del contestato reato, tanto più che, "in forza degli elementi posti a disposizione dall'autorità giudiziaria<sup>89</sup> e delle ulteriori osservazioni che provengono dai soggetti interessati ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l. cost. n. 1 del 1989", non è dato rinvenire nelle due diverse fattispecie scrutinate alcun *vulnus* delle prerogative parlamentari.

"Così ricostruito (...) il complesso meccanismo della giustizia politica"<sup>90</sup>, alla Corte non resta altro che prendere atto della estraneità dei reati nella specie contestati (concussione nel primo caso, abuso di ufficio e concussione nel secondo caso), per pervenire alla condivisibile conclusione che il potere giudiziario, ritenendo il reato di natura comune, non solo poteva omettere di investire il tribunale dei ministri della *notitia criminis*, ma era costituzionalmente obbligato all'accertamento della penale responsabilità secondo le forme del procedimento ordinario, non essendo "in presenza delle deroghe tassative prescrivibili dalla sola Costituzione, e che neppure il legislatore ordinario potrebbe ampliare"<sup>91</sup>.

La Corte, declinata in favore del potere giudiziario la competenza a dichiarare la natura ministeriale dei reati, non solo chiude in via definitiva la *querelle* sulla linea di confine tra le attribuzioni investigative del procuratore della Repubblica ed il tribunale dei ministri<sup>92</sup>, ma sancisce anche la possibilità per il pubblico ministero, pur privo di poteri di indagine, di svolgere una preliminare valutazione sulla natura ministeriale del reato, che, se conclusasi nel senso della affermazione del carattere comune dell'illecito, consenta la prosecuzione del giudizio nelle forme proprie della ordinaria giurisdizione penale.

Dopo tale *dictum* ai giudici costituzionali restava da decidere se il potere giudiziario, pur nell'ipotesi di reato ritenuto di natura comune, avesse comunque l'obbligo di informare le Camere della pendenza di un procedimento nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri o dei ministri in carica, per porle in grado di esercitare i propri poteri, compreso quello di sollevare il conflitto di attribuzione, a tutela delle prerogative costituzionali.

In altri termini, occorre stabilire se il pubblico ministero, acquisita una *notitia criminis* relativa ad un'ipotesi di reato addebitata ad un ministro, potesse procedere alle relative indagini, senza fornire adeguata informativa al Presidente della Camera di appartenenza.

---

<sup>89</sup> Il passo riportato sembra richiamare il principio di leale cooperazione tra i poteri dello Stato, già affermato, per quanto attiene i rapporti tra il collegio inquirente e gli organi parlamentari nei procedimenti per i reati ministeriali, da Corte cost. 23 novembre 1994, n.403, su cui, *ex multis*, P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. "Cattivo uso" del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 130 ss.

In generale, R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3 ss., su cui *infra*.

<sup>90</sup> Punto n.6 e punto n.4 del *Cons. dir.* rispettivamente delle sent. n. 87 e n. 88 del 2012.

<sup>91</sup> *Eo loco*. Al riguardo la Corte richiama le direttrici giurisprudenziali delle note decisioni n. 23 del 25 gennaio 2011, in *Giur. cost.*, 2011, 180 ss., con nota di A. PACE, *La svolta della Corte costituzionale in tema di legittimo impedimento e l'ambiguo richiamo all'art.138 Cost.*, e n. 262 del 19 ottobre 2009, in *Giur. cost.*, 2009, 3645 ss., con note di L. CARLASSARE, *Indicazioni sul "legittimo impedimento" e punti fermi sulla posizione del Presidente del Consiglio in una decisione prevedibile*; G. GIOSTRA, *Repetita non iuvant*; A. D'ANDREA, *La Corte non è andata in letargo nel lungo inverno costituzionale italiano*; A. CELOTTO, *I "comunicati stampa" aiutano o danneggiano la motivazione delle decisioni?*; A. ODDI, *La parte afona*, e F. MODUGNO, *Prerogative (o privilegi ?) costituzionali e principio di uguaglianza*, *ivi*, 3969 ss.

<sup>92</sup> V., in particolare, D. CENCI, *Profili problematici dell'attività del Pubblico ministero nei procedimenti d'accusa*, *cit.*, *passim*, e V. ONIDA, *Sulla competenza a indagare su reati addebitati ad un ministro e sui rapporti fra organi giudiziari ordinari e c.d. tribunale dei ministri. Parere per indagato De Michelis*, inedito.



Secondo gli organi parlamentari, la tempestiva comunicazione da parte del procuratore della Repubblica assumeva “il valore di un vero e proprio adempimento costituzionalmente dovuto e rilevante nei rapporti fra potere giudiziario e potere legislativo”<sup>93</sup>.

Per le Camere, tale obbligo, pur escluso che fosse ricavabile, nell’ ipotesi di reato comune, dall’art. 96 Cost. o dalle disposizioni di cui all’art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, veniva comunque in gioco per il principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, che trova applicazione anche nei casi in cui il diritto processuale comune si riepande.

Nella specie, la Consulta smentisce in radice l’impostazione degli organi parlamentari ricorrenti, distinguendo l’ipotesi dello speciale procedimento per i reati ministeriali dall’ipotesi in cui l’autorità giudiziaria, ritenuto trattarsi di reato comune, proceda secondo le forme ordinarie del procedimento penale. I giudici dei conflitti, infatti, dopo aver fissato i confini dei rapporti tra il potere giudiziario ed il potere politico, dissociando le rispettive sfere di competenza, negano che il principio di leale collaborazione possa trovare applicazione laddove vi sia separazione delle diverse attribuzioni.

E’ noto al riguardo che il richiamo al principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato<sup>94</sup>, già utilizzato dalla Corte costituzionale in significative decisioni<sup>95</sup>, presuppone, da un lato, il pari livello dei soggetti a cui viene applicato, dall’altro, l’interferenza delle competenze esercitate<sup>96</sup>. E non a caso la dottrina aveva da tempo evidenziato come tale principio costituisca una declinazione dello stesso principio della separazione dei poteri nei casi in cui i poteri divisi abbiano comunque punti di contatto e interferenze reciproche<sup>97</sup>, per cui, in assenza di tali frizioni, esso non possa trovare applicazione.

Nei casi in esame, la Corte sembra preoccupata di forzare la rigidità delle regole ordinamentali dell’agire giudiziario, che non possono essere arricchite di nuovi contenuti, quali quelli “desumibili dalla clausola generale della leale collaborazione”<sup>98</sup>, senza la necessaria copertura normativa.

Per la Corte, infatti, un obbligo informativo dell’autorità giudiziaria in favore degli organi parlamentari può essere introdotto in via interpretativa solo se esso risulti “assolutamente necessario a preservare le altrui attribuzioni costituzionali”<sup>99</sup>: il che avviene, per l’appunto, solo nel procedimento di accertamento dei reati ministeriali, in cui si intrecciano “attribuzioni distinte, ma convergenti dell’autorità giudiziaria e delle Camere”<sup>100</sup>.

<sup>93</sup> Il virgolettato è tratto dal ricorso per conflitto di attribuzione, promosso dal Senato della Repubblica nei confronti degli organi giudiziari campani per il caso Mastella ( pag.14).

<sup>94</sup> Tale principio, sorto specificamente nei rapporti tra Stato e Regioni, viene fatto risalire alla teoria, elaborata nel 1916 da R. SMEND, della *Bundestreue* o lealtà federale (R. SMEND, *Staatrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1968, 39 ss., richiamato da P. P. RIVELLO, *L’approfondimento del principio di leale collaborazione in una significativa pronuncia della Corte costituzionale volta a risolvere un conflitto di attribuzioni fra autorità giudiziaria ed una Commissione parlamentare di inchiesta*, in *Giur. cost.*, 2008, 311 ss., part. 322).

<sup>95</sup> Corte cost., 27 luglio 1992, n.379, in *Giur. cost.*,1992, 2996 ss., con nota di A. CARIOLA, *A proposito della sentenza sul conflitto di attribuzione tra C.S.M. e Ministro Guardasigilli: questione giuridicizzata ma non spolicizzata*, ivi, 3044 ss.

<sup>96</sup> Così A. PISANESCHI, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di «leale collaborazione»*, a commento della sent. n.403 del 1994, in *Giur. cost.*,1994, 3590 ss., specie 3594.

<sup>97</sup> R. BIN, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, cit., 7.

<sup>98</sup> Punto n. 7 e punto n. 5 del *Cons. dir.* rispettivamente della sent. n. 87 e n. 88 del 2012.

<sup>99</sup> *Eo loco*.

<sup>100</sup> *Eo loco*.

In tal caso, il “coinvolgimento” parlamentare è reso necessario dalla c.d. archiviazione sistematica, disposta dal Collegio per i reati ministeriali, in quanto si è già verificata una duplice e difforme valutazione tra il pubblico ministero, che ha trasmesso la *notitia criminis* all’organo specializzato, ritenendo il reato ministeriale, ed il collegio stesso, che ha invece declinato la sua competenza, negando il carattere ministeriale del reato<sup>101</sup>.

Invece, in un contesto caratterizzato dall’ordinarietà del procedimento penale, il Parlamento, in carenza di un’espressa norma, “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”<sup>102</sup>.

Per i giudici costituzionali, la sola ipotesi che il reato possa essere stato commesso nell’esercizio delle funzioni ministeriali non è sufficiente “a far scaturire, anche in via meramente potenziale, un’area comune di interferenza fra attribuzioni parlamentari e dell’ordine giudiziario”<sup>103</sup>: in una situazione, cioè, caratterizzata non dal sovrapporsi dell’intervento dei diversi poteri statuali, bensì dalla loro separazione, non è utilmente invocabile il principio di leale collaborazione tra gli organi dello Stato<sup>104</sup>.

E come se, in un quadro di sempre più esasperata conflittualità tra magistratura e potere politico<sup>105</sup>, la Corte sembra prendere atto di non poter ricorrere ad una corretta applicazione del principio di leale collaborazione, preferendo separare nettamente le competenze dei poteri confliggenti al fine di ridurre la litigiosità, così come in concreto fatto con le condivisibili sentenze in esame.

Una volta escluso che l’obbligo informativo delle Camere da parte dell’autorità giudiziaria abbia un fondamento normativo oppure possa essere ricavato dal principio di leale collaborazione, i giudici costituzionali negano anche ogni possibilità di far discendere tale obbligo dai «basilari canoni di ragionevolezza ed idoneità allo scopo che a mente dell’art.3 Cost. presiedono all’interpretazione della legge»<sup>106</sup>.

In base alla lettura dei giudici dei conflitti, infatti, tali canoni non sono incompatibili con il delineato quadro ordinamentale, che vede, da un lato, la generale attribuzione all’autorità giudiziaria ordinaria della giurisdizione penale e, dall’altro, la facoltà del Parlamento di tutelare le guarentigie costituzionali *ex art.96* mediante apposito conflitto di attribuzione.

---

<sup>101</sup> Secondo la cit. Cass., 11 marzo 2011, n.10130, relativa al caso “Mastella”, è proprio tale situazione di “incertezza” a far scaturire la necessità della comunicazione ufficiale alla Camera, affinché essa possa intervenire e sollevare, qualora non condivida le determinazioni negative del collegio, il conflitto di attribuzione.

<sup>102</sup> Punto n.7 e punto n.5 del *Cons. dir.* rispettivamente della sent. n. 7 e n. 88 del 2012.

<sup>103</sup> *Eo loco*.

<sup>104</sup> Anche R. BIN, *op.cit.*, 10, ritiene che il principio di “leale collaborazione” si traduca nell’obbligo per gli organi statali di tenere presenti le prerogative degli altri poteri, con cui si trovino occasionalmente ad interagire, “quando c’è interferenza tra poteri dello Stato”. Su tale principio v. C. PADULA, *Indipendenza della magistratura, indipendenza del potere esecutivo e principio di “leale collaborazione”: un bilanciamento mancato*, in *Giur. cost.*, 2000, 2339 ss.; B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra ministro della giustizia e C.S.M. alla prova: chi controlla il concerto ?*, in *Giur. cost.*, 2003, 3911 ss.; F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, *ivi*, 2003, 3909 ss..

<sup>105</sup> B. PEZZINI, *op. cit.*, 3 915, pone in risalto l’accentuata conflittualità tra magistratura e potere politico rispetto a quella dei primi anni novanta, provocata spesso da un uso distorto di strumenti processuali o legislativi, per influenzare lo svolgimento di processi in corso, che coinvolgono, direttamente o in via mediata, esponenti del governo.

<sup>106</sup> Punto n. 7 e punto n. 5 del *Cons. dir.* rispettivamente della sent. n. 87 e n. 88 del 2012.

Ancora una conferma, quindi, del ruolo sostanzialmente arbitrario rivestito dalla Corte costituzionale<sup>107</sup>, chiamata nella fattispecie a definire la sfera di attribuzioni e competenze dei diversi poteri in conflitto, nella speranza di segnare la fine di ogni contesa futura. Se si tratti, poi, di un vero e proprio finale di partita, come da tutti auspicato, oppure di una semplice tappa nella storia infinita dei conflitti tra potere politico e potere giudiziario, questo resta ancora da vedere.

---

<sup>107</sup> A. MASARACCHIA, *Il procedimento per conflitto di attribuzioni tra formalismo e libertà delle forme*, in *Giur. cost.*, 2002, 1348 ss., part. 1361. Secondo A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 170, "A chi realisticamente consideri la complessa vicenda del giudizio su conflitto tra poteri non sfugge (...) che, particolarmente in questo tipo di giudizio, le «regole del gioco del calcio» - secondo la nota metafora di Hart - vengono, impercettibilmente, a trasformarsi nelle regole dell'arbitro, e il gioco del calcio si trasforma nel gioco della discrezionalità dell'arbitro»".