

La manomissione delle parole: ovvero il conflitto di attribuzione sul caso “Ruby”

di Stefano Rossi *
(28 marzo 2011)

Attraverso le parole possiamo narrare storie, comunicare i nostri pensieri e le nostre emozioni ma anche incidere sulla realtà in maniera tale da trasformarla. Tale virtù performativa delle parole ne dimostra il potere e la valenza di strumento di potere, in particolare in una democrazia che si riempie di contenuto solo attraverso la discussione, il confronto, la circolazione delle opinioni e delle convinzioni. Tuttavia il linguaggio perde il suo senso quando se ne fa un uso improprio; ancor più grave, nel campo del diritto, è poi la progressiva perdita di senso delle parole che – sempre più spesso – vengono deliberatamente manipolate, manomesse appunto.

L'ennesimo esempio di questo processo di sgretolamento semantico è rappresentato dalla proposta avanzata alla Camera dei deputati dal capigruppo di maggioranza¹ al fine di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Procura della Repubblica e del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano per presunta lesione delle prerogative parlamentari, derivante dall'omesso riconoscimento da parte dei pm (e del gip) della ministerialità dei reati per cui il Presidente del Consiglio è stato citato a giudizio immediato.

I fatti di causa sono più che noti e quindi mi astengo dal ripercorrerli.

Appare tuttavia essenziale, per comprendere l'architettura dell'ennesimo marchingegno inventato dal *legal brain storm* dell'eccellente imputato, recuperare alcuni passaggi delle dichiarazioni rese, in occasione dell'esame della domanda di autorizzazione ad eseguire perquisizioni domiciliari presentata dalla Procura di Milano in data 14 gennaio 2011, dall'on. Leone, relatore di maggioranza nella Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei Deputati (doc. IV, n. 13- bis/A, seduta del 25.01.2011), che così possono essere riassunti:

a) Sull'obbligo di trasmissione degli atti al Tribunale dei ministri

«Sulla base della normativa prevista in materia di reati ministeriali (art. 96 Cost., l. cost. n. 1/1989, l. n. 219/1989), il Presidente del Consiglio ed i ministri «*per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni*» sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione della Camera o del Senato. In particolare, sinteticamente, si ricorda che il procuratore della Repubblica che abbia ricevuto i rapporti, referti e denunce concernenti i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione, è tenuto a trasmetterli al c.d. Tribunale dei ministri, senza compiere alcuna indagine».

Nel caso di specie – secondo il relatore – la Procura della Repubblica di Milano non avrebbe preso in considerazione in nessun modo tale procedura, senza quindi minimamente ipotizzare che potesse configurarsi uno dei reati indicati dall'articolo 96 Cost.

b) Sulla competenza ad accertare la ministerialità del reato

Ad ulteriore conferma della precedente argomentazione si sostiene che «la competenza primaria a qualificare come ministeriale il reato sia essenzialmente

¹ Comunicazione trasmessa alla Giunta per le Autorizzazioni in data 2 marzo 2011 dal Presidente della Camera dei Deputati – come da verbale della seduta in data 9 marzo 2011. Si deve sottolineare come, nella seduta della Giunta del 22 marzo 2011, vi sia stata l'audizione informale dei professori Stelio Mangiameli, Ida Nicotra, Alessandro Pace e Giorgio Spangher in relazione alla proposta di sollevazione del conflitto e che in data 23 marzo sia stato approvato il testo di parere proposto dagli on. Paniz e Paolini espressivo del «convincimento che la Camera, a tutela delle sue prerogative costituzionali, debba elevare un conflitto di attribuzioni nei confronti dell'Autorità giudiziaria di Milano, essendo stata da quest'ultima lesa nella sfera delle sue attribuzioni riconosciute dall'art. 96 Cost.». Il voto della Camera dei deputati è previsto per martedì 29 marzo.

attribuita dalla legge al Tribunale dei ministri [come] si ricava anche dall'articolo 2 l. n. 219/1989, laddove contempla espressamente, tra i diversi sbocchi dell'attività di indagine del tribunale, la conclusione che *«il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'art. 96 Cost.»*, con questo evidentemente ammettendo la competenza sull'accertamento del requisito della ministerialità».

c) Tribunale dei ministri e interesse delle Camere

Sicché «l'attivazione della procedura di rimessione al Tribunale dei ministri ha, nella sistematica del procedimento, la funzione di garantire l'interesse costituzionalmente tutelato delle Camere ad operare un'autonoma valutazione sulla ministerialità del reato rispetto a quella operata dalla magistratura, garanzia che [sarebbe] totalmente esclusa se quel Tribunale non ven[isse] attivato. Come è noto, infatti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 241 del 2009, ha espressamente riconosciuto a favore delle Camere *«un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione, come prescrive, senza eccezioni, il citato comma 4 dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Tale comunicazione è, del resto, l'unico strumento che consente alla Camera stessa di apprezzare che si tratta di archiviazione che non implica una chiusura, ma, al contrario, un seguito del procedimento per diversa qualificazione giuridica del fatto di reato e così di esercitare, al riguardo, i propri poteri. All'organo parlamentare, infatti, non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno – ove non condivide la conclusione negativa espressa dal Tribunale dei ministri – la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciuta dall'articolo 96 Cost.»* Tale interesse – sempre a detta del relatore – risulterebbe quindi tutelato solo se fosse il Tribunale dei ministri ad intervenire per la valutazione della ministerialità, restando orbo di tutela quando a procedere sia direttamente l'autorità giudiziaria ordinaria. In quest'ultimo caso la Camera sarebbe privata della stessa possibilità di operare quella sua autonoma valutazione sulla ministerialità del reato che proprio la Corte ha ritenuto spettare ad essa, ex art. 96 Cost..

Tali argomentazioni, tra loro logicamente concatenate, portano ad affermare in modo univoco la competenza del Tribunale dei ministri in ordine alla valutazione sulla qualificazione del reato ai sensi dell'art. 96 Cost., riducendo ad un ruolo ancillare la Procura della Repubblica.

Tuttavia, come è stato autorevolmente sottolineato², tale ragionamento rappresenta una forzatura dialettica, che utilizzando in modo creativo quanto statuito nella sentenza n. 241/2009, vorrebbe veder riconosciuto l'interesse della Camera ad «una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» e ciò «anche quando l'Autorità ometta colpevolmente (o peggio dolosamente) la trasmissione degli atti al Tribunale dei ministri».

Il primo profilo da valutare attiene quindi al rapporto tra Procura della Repubblica e Tribunale dei ministri, in particolare considerando se sussista o meno l'automatismo che imporrebbe alla pubblica accusa di trasmettere, omessa ogni indagine, gli atti al locale Collegio per i reati ministeriali, alla cui competenza spetterebbe la qualificazione del reato.

Secondo parte della dottrina³, la più rilevante innovazione della l. cost. n. 1/1989 risiede senza alcun dubbio nell'aver creato una sorta di garanzia giurisdizionale rafforzata per la fase istruttoria, affidata ad un organo giudiziario particolare, collegiale, costituito presso il tribunale distrettuale (art. 7 l. cost. n. 1/1989) e composto di tre membri effettivi e tre supplenti appositamente designati tra i

² PACE, *Il conflitto inesistente*, in *La Repubblica*, 4 marzo 2011; ONIDA, *Un conflitto d'attribuzione senza scorciatoie*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 marzo 2011; in senso contrario PITRUZZELLA, *Caso Ruby, Napolitano l'isola della ragione*, in *Il Giornale di Sicilia*, 21 febbraio 2011.

³ PANSINI, *Sui limiti alla competenza funzionale del collegio per i reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 2002, 2, 1052 ss.

magistrati ordinari. In questa fase, quindi, il legislatore costituzionale avrebbe bandito ogni potere e facoltà del pubblico ministero ordinario. Questi, difatti, investito di una *notitia criminis* concernente un reato «ministeriale» è obbligato a trasmettere, omessa qualsiasi attività investigativa - pena l'inutilizzabilità in giudizio degli atti eventualmente assunti⁴ - e in breve tempo⁵, gli atti al collegio, organo di indagine ma avente natura giurisdizionale, a garanzia della sua imparzialità e terzietà, indispensabili stante la «delicatezza della materia da trattare».

Tuttavia, in relazione al potere di stabilire la “ministerialità” del reato, si deve in primo luogo considerare che, pur nel contesto dello *ius singulare* riguardante i reati ministeriali⁶, è rimasta ferma l'attribuzione all'ufficio del pubblico ministero della titolarità dell'azione penale (Cass. pen., sez. VI, 1 marzo 1993, in *Foro it.*, 2003) e di tutte le previste attività di iniziativa e di partecipazione al procedimento. Né potrebbe ritenersi diversamente, avuto riguardo al chiaro disposto dell'art. 112 Cost. e dell'art. 6 l. cost. n. 1/1989 (Cass. pen., sez. VI, 10 maggio 1999, n. 1732, in *Foro it.*, 2000, II, 339).

Come ribadito dalla consolidata giurisprudenza penale, presupposto perchè sia radicata in capo al Tribunale dei ministri la competenza a conoscere dei reati di cui all'art. 4 l. cost. n. 1/1989 è l'esistenza di una specifica attribuibilità ai soggetti citati dalla stessa disposizione di un fatto-reato commesso nell'esercizio delle loro funzioni. E' quindi necessaria la sussistenza di una *notitia criminis* qualificata, nel senso che il rapporto, il referto e la denuncia concernente i reati di cui all'art. 96 Cost. devono, direttamente ed immediatamente, ricollegare al ministro (od al Presidente del Consiglio) la commissione del reato in questione.

⁴ CENCI, *Profili problematici dell'attività del Pubblico ministero nei procedimenti d'accusa*, in *Giur. it.* 1997, 4, 17. In generale CARLASSARE, sub art. 96, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Branca e continuato da Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 423 ss.; DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001, 148; CIANCIO, sub art. 96, in *Commentario alla Costituzione*, II, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Torino, 2006, 1875 ss.

⁵ Cfr. l'art. 6 l. cost. n. 1/1989 per il quale il pubblico ministero ordinario «omessa ogni indagine, entro il termine di quindici giorni, trasmette con le sue richieste gli atti relativi al collegio». Sulla riflessione che la ricezione della notizia di reato concernente ministri o ex-ministri comporti, almeno inizialmente, compiti assai circoscritti per l'organo d'accusa TOSCHI, *Commento all'art. 6 l. cost. 1/89*, in *Leg. pen.*, 1989, 492 ss.

⁶ Sulla qualificazione come “ministeriali” dei reati si rammenta che «l'art. 96 Cost. comprende nella categoria dei “reati ministeriali” quelli commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni; la Costituzione, quindi, rifiutando una specifica previsione di singole fattispecie, ha preferito fare riferimento a tutte le ipotesi di reato ravvisabili nell'ambito dell'ordinamento positivo dello Stato, sicché gli elementi qualificanti della previsione sono affidati alla concorrenza di due circostanze: la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è commesso e il rapporto di connessione tra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal ministro. In relazione alla delimitazione di tale rapporto di connessione, una volta venuta meno - in seguito alla radicale riforma introdotta con la l. cost. n. 1/1989 - l'avvertita esigenza di utilizzare criteri riduttivi per limitare la eccezionale deroga alla giurisdizione ordinaria, è sufficiente fare ricorso ai risultati interpretativi ai quali la cassazione è pervenuta in relazione a tutte quelle ipotesi di reato nelle quali la condotta incriminata richiede un rapporto di “condizionalità strumentale” con l'esercizio di determinate funzioni; nell'ambito di tali numerose fattispecie si è sempre affermato che con l'espressione “esercizio delle funzioni” il legislatore ha inteso fare riferimento alla competenza funzionale dell'autore del fatto, sicché il rapporto di strumentale connessione sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto. Da ciò discende che, così come il nesso di mera occasionalità con l'esercizio delle funzioni non può essere equiparata a un rapporto di oggettiva connessione, altrettanto arbitrario sarebbe arricchire quel rapporto di ulteriori elementi qualificanti, come l'abuso dei poteri o delle funzioni o la violazione dei doveri d'ufficio, non richiesti dalla legge, né suggeriti da una corretta interpretazione. È, quindi, soltanto il rapporto oggettivo e strumentale con l'esercizio delle funzioni, il criterio utilizzabile per la delimitazione della categoria dei reati ministeriali» (Cass. pen., sez. VI, 30 luglio 1998, n. 8854, in *Studium Juris*, 1999, 331). Ancora «l'essere stato l'indagato ministro, in un certo momento, non fa cambiare di segno, di natura, il concorso, che, nonostante quell'episodio, resta pur sempre, il quale, peraltro, per prestare quel suo contributo non avrebbe assolutamente avuto bisogno, secondo la ricostruzione della vicenda offerta dal provvedimento impugnato, di essere ministro, donde la semplice o, si potrebbe dire mera occasionalità di quel contributo come ministro» (Cass. pen., sez. un., 27 settembre 1995, n. 30, in *Giust. pen.*, 1996, III, 476; Cass. pen., sez. un., 20 luglio 1994, in *Riv. pen.*, 1994, 847).

Alla semplice ricezione di tali atti, quindi, il pubblico ministero, senza previo svolgimento di alcuna indagine, deve trasmettere al Tribunale dei ministri tali atti con le proprie richieste, contestualmente notiziando gli interessati della trasmissione al fine dell'esercizio dei diritti di difesa. Ma se al P.M., ricevuti il rapporto, il referto o la denuncia, non è dato alcun potere di indagine, allo stesso, tuttavia, non potrà non spettare, sotto la sua responsabilità, la verifica che quegli atti ricevuti consentano di ipotizzare un reato e di accostarne la commissione alle persone ed alle funzioni di cui all'art. 96 Cost. (Cass. pen., sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866, in CED Cassazione, 2008)⁷.

Quindi l'obbligo di trasmissione al Tribunale dei ministri degli atti concernenti i reati indicati nell'art. 96 Cost., previsto dall'art. 6 l. cost. n. 1/1989, sussiste a condizione che venga ravvisata, quantomeno sotto il profilo del dubbio, l'ipotizzabilità di un reato ministeriale (commesso, cioè, da un ministro nell'esercizio delle sue funzioni); esso, quindi, non sussiste quando tale ipotizzabilità è esclusa dal p.m. o, successivamente, dal Gip (Cass. pen., sez. VI, 6 agosto 1992, in Cass. pen., 1993, 2865; Cass. pen., sez. VI, 11 marzo 2011, n. 10130, in www.dirittopenalecontemporaneo.it).

Si deve pertanto escludere l'applicabilità dell'automatismo invocato dalla maggioranza parlamentare e di conseguenza anche la presunta competenza esclusiva del Tribunale dei ministri a qualificare il reato come proprio o comune.

E' evidente infatti la distorsione che conseguirebbe ad una tale interpretazione la quale farebbe insorgere nel meccanismo processuale una sorta di presunzione di ministerialità del reato che rilevarebbe solo sulla base della qualifica soggettiva dell'indagato. Ciò si desume anche dal fatto che la maggioranza parlamentare non contesta in concreto l'uso del potere di qualificare i fatti di reato come ministeriali o meno, ma la contestazione si limita al livello astratto, sostenendo che la Camera sia tributaria di un potere di filtro preliminare volto a stabilire se il reato sia pertinente alle funzioni ministeriali o meno.

Si pone infine il problema se la mancata attivazione della procedura di rimessione al Tribunale dei ministri abbia leso l'interesse costituzionalmente tutelato delle Camere ad operare un'autonoma valutazione sulla ministerialità del reato rispetto a quella operata dalla magistratura. Anzi si pone più propriamente il quesito se sussista e entro quali limiti un interesse costituzionalmente rilevante delle Camere ad una autonoma valutazione della fattispecie di reato contestata alla luce dei canoni dell'art. 96 Cost.⁸.

A questo riguardo i difensori (parlamentari ed extra-parlamentari) del Presidente del Consiglio si sono richiamati alla sentenza n. 241/2009 della Corte costituzionale sul caso "Matteoli"⁹, la quale ha chiarito come in tutti i casi in cui il collegio per i reati

⁷ In questo senso CENCI, *Profili problematici dell'attività del pubblico ministero nei procedimenti d'accusa*, cit., 17 ss. per cui «al procuratore della Repubblica è riconosciuto il compito di fornire all'avvio del procedimento un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie di reato e di compiere una preliminare qualificazione della ministerialità di quest'ultimo»; in tal senso anche CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 48; ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, 158; CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, 215.

⁸ Si potrebbe, sotto questo profilo, eccepire la carenza di interesse ad agire della Camera ex art. 100 c.p.c., sottolineando come in questo contesto tale requisito sia particolarmente esigente per il fatto di collegarsi ad un principio di residualità, per cui il conflitto tra i poteri non è esperibile quando si possa ricorrere ad altri rimedi.

⁹ E' bene rammentare che, in occasione del conflitto sul caso "Matteoli", la Camera dei deputati aveva richiesto alla Corte costituzionale, previa sollevazione avanti a sé della questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 2, 1° co., l. n. 219/1989, nella parte in cui, privando il Parlamento della possibilità di esprimersi in merito alla ministerialità o meno delle condotte addebitate e, se del caso, di deliberare la sussistenza delle speciali cause di giustificazione previste dall'art. 9, 1° co., l. cost. n. 1/1989, appariva in contrasto con il sistema delineato dall'art. 96 Cost., di statuire, in primo luogo, la non spettanza al Tribunale dei ministri di Firenze del potere di trasferire al giudice penale ordinario il procedimento instaurato ai sensi dell'art. 96 Cost., senza avere prima richiesto l'autorizzazione camerale e, comunque, senza avere preventivamente trasmesso alla Camera dei deputati gli atti del procedimento in modo da consentirne una valutazione in ordine alla sussistenza

ministeriali disponga l'archiviazione (in particolare quella cd. "asimmetrica"¹⁰) debba esserne data comunicazione al Presidente della Camera competente.

D'altra parte, dalla motivazione della stessa sentenza n. 241/2009 della Corte costituzionale si desume chiaramente che alle Camere non spetta alcuna valutazione vincolante rispetto all'autorità giudiziaria in ordine alla natura ministeriale del reato contestato, ma soltanto che ad essa sia data la possibilità, qualora ritenga diversa la propria valutazione rispetto a quella operata dal giudice, di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

In questa prospettiva, si è sostenuto, in dottrina¹¹, che a pronunciarsi sulla «ministerialità» del reato dovrebbe essere anzitutto l'autorità giudiziaria¹², potendo successivamente le Camere di appartenenza contestare a detta autorità di avere illegittimamente trascurato di «coinvolgerla» e tutelarsi davanti alla Corte costituzionale nell'ambito di un giudizio sul conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato. Infatti, nel «sistema» disegnato dall'art. 8 l. cost. n. 1/1989, diversamente da quello configurato dall'art. 8 l. 10 maggio 1978, n. 170, è l'autorità giudiziaria a trasmettere gli atti alla Camera competente, senza che sia prevista la possibilità per quest'ultima di attivarsi direttamente laddove abbia avuto notizia di un reato «ministeriale»¹³.

dei presupposti per l'attivazione della garanzia in questione; in secondo luogo, di dichiarare la non spettanza al Tribunale di Livorno (sezione distaccata di Cecina) del potere di proseguire il giudizio in mancanza della necessaria richiesta di autorizzazione a procedere, premesso comunque il diritto della Camera dei deputati di interloquire in ogni caso nel procedimento. Secondo la Camera dei deputati quindi doveva essere sempre garantito un previo «coinvolgimento» delle Assemblee parlamentari, in modo da consentire alle stesse di valutare se, attraverso la dichiarazione di incompetenza, il Tribunale dei ministri non avesse indirettamente leso le attribuzioni parlamentari connesse all'eventuale concessione o diniego dell'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 96 Cost. In caso contrario, l'autorità giudiziaria ordinaria avrebbe potuto «paralizzare discrezionalmente le prerogative delle Camere in relazione ai reati ministeriali, aggirandone la potestà autorizzatoria» tramite una diversa qualificazione del fatto, in netto contrasto «con il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato»

¹⁰ Si ha archiviazione asimmetrica nell'ipotesi non ne consegua una determinazione negativa sull'esercizio dell'azione penale, ma una diversa qualificazione del reato, escludendone la natura ministeriale. Sul punto LOMBARDI, *I (latenti) conflitti fra Parlamento e Corte Costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2008, 890

¹¹ CERRI, voce *Giudizio e procedimento d'accusa*, in *Enc. Giur.*, XV, Roma, 1989, 6; ARCONZO, *A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4; 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 Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, II, *dell'organizzazione costituzionale*, a cura di Brunelli, Pugiotto, Veronesi, Napoli, 2009, 731; in senso contrario Ferri, *Le norme sui reati ministeriali e il «coinvolgimento» del Parlamento in caso di archiviazione «anomala»*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, ESI, Napoli, 2011 ritiene che «spettando alla Camera competente ai sensi dell'art. 5 l. cost. n. 1/1989 concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro, è la medesima Camera l'organo cui dovrebbe competere di pronunciarsi sulla «ministerialità» del reato: una pronuncia, va sottolineato, che non è sottratta al controllo di costituzionalità».

¹² D'altra parte, le norme che danno attuazione all'art. 96 Cost. sembrano abbastanza chiare sul punto: da un lato, l'art. 8, 2° co., l. cost. n. 1/1989 dispone che il Tribunale dei ministri è l'organo competente a disporre l'archiviazione, dall'altro l'art. 2 l. n. 219/1989 prevede che l'archiviazione può avvenire anche perché il fatto integra un "reato comune", conseguentemente solo l'Autorità giudiziaria (e non le Camere) può legittimamente dichiarare che il reato in questione rientra tra quelli comuni o quelli ministeriali.

¹³ In questo senso «la riforma dell'art. 96 Cost. ha rappresentato il tentativo di una progressiva «giurisdizionalizzazione» del procedimento di attivazione e accertamento della speciale responsabilità penale dei componenti del Governo, attuata, però, con alcune precauzioni e deviazioni procedurali che consentono, in ogni caso, una valutazione sul piano politico-costituzionale delle condotte specificamente attribuite ai ministri. Se, allora, alla ricerca di un tale equilibrio appare rivolta la riforma del 1989, è attraverso la chiara delimitazione delle competenze di ciascun organo coinvolto nella complessa procedura prevista che tale equilibrio ha la possibilità di concretizzarsi, senza reciproci sconfinamenti o invasioni di campo da parte dei protagonisti. Fuori discussione, allora, che la qualifica di «ministerialità» o meno di una determinata condotta (alla luce anche del nesso funzionale così come specificato dalla giurisprudenza di legittimità), spetti, quale competenza propria, all'autorità giudiziaria (e, in particolare, al Tribunale dei ministri), senza che in materia possa essere in alcun modo ipotizzato uno schema procedimentale come quello «inventato» dalla Corte in materia di

Sicché l'unica lettura possibile delle disposizioni citate è quella in base alla quale il Tribunale dei ministri è tenuto a richiedere l'autorizzazione solo in caso di positiva valutazione della ministerialità delle condotte addebitate, dovendosi invece limitare ad una mera comunicazione alla Camera di appartenenza delle conclusioni eventualmente diverse (compresa quella, più delicata, di incompetenza funzionale). Tuttavia, mentre, nel primo caso il Parlamento potrà impedire definitivamente ogni ulteriore corso delle indagini (attraverso il diniego motivato dell'autorizzazione a procedere), nel secondo potrà solo decidere di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale ritenendo, ad esempio, che la dichiarazione di incompetenza del collegio inquirente leda le sue prerogative ex art. 96 Cost., impedendogli di valutare l'applicabilità alla condotta ministeriale delle speciali cause di giustificazione previste.

Il richiamo al *dictum* della sentenza n. 241/2009 appare però incongruo anche sotto un profilo processuale, in quanto, nel caso "Ruby", si procede per un reato comune ritenuto tale sia dalla Procura della Repubblica che dal Gip che ha disposto il giudizio immediato, rigettando le eccezioni che la difesa dell'imputato aveva sollevato sul punto. Non essendo stato coinvolto il Tribunale dei ministri, non essendovi stata alcuna decisione da parte di quest'ultimo organo, non sussiste neppure l'asserita violazione dell'obbligo informativo nei confronti delle Camere sancito nella sentenza del 2009. In questo senso si deve ritenere che non sia neppure profilabile un interesse giuridicamente qualificato, e per di più attuale, della Camera ad interloquire all'interno del procedimento, non venendo in considerazione la natura ministeriale del reato, ma solo la qualità soggettiva dell'imputato, una qualità, peraltro, da sola irrilevante ai fini dell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 9 l. cost. 1/1989 (Cass. pen., sez. VI, 11 marzo 2011, n. 10130, in www.dirittopenalecontemporaneo.it).

Se è quindi attribuzione dell'autorità giudiziaria l'accertamento dei fatti penalmente rilevanti e la qualificazione delle condotte dei ministri come «extrafunzionali», non essendo prevista nel nostro ordinamento alcuna forma di tutela degli atti compiuti dai membri del governo estranei all'esercizio delle loro funzioni, allora il Parlamento non potrà rivendicare una estensione dei suoi poteri che, ex art. 9, 3° co., l. cost., sono circoscritti alla valutazione dell'eventuale sussistenza delle condizioni giustificatrici l'illecito penale. Vaglio quest'ultimo condizionato, però, all'espressa previsione di addebiti di natura essenzialmente ministeriale¹⁴.

Rimane da considerare l'ipotesi che la Camera dei deputati deliberi la sollevazione del conflitto di attribuzione nei confronti della Procura e del gip presso il Tribunale di Milano, in tal caso alla Corte, dunque, spetterebbe l'arduo compito di decidere se il conflitto sia ammissibile¹⁵ e se la qualificazione dei fatti compiuta dall'autorità

insindacabilità parlamentare con la sent. n. 1150 del 1988. Dunque, nessuna competenza esclusiva delle Camere in materia di presunta «ministerialità» o meno della condotta, e nessun conseguente effetto inibitorio dell'attività giurisdizionale, come stabilito, invece, in materia di insindacabilità parlamentare. Ciò, in ogni caso, non significa, però, non riconoscere alle Camere la possibilità, qualora non condividano la scelta di archiviare per incompetenza il procedimento attuata dal Tribunale dei ministri, di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte, per non essere state messe in grado di valutare l'eventuale attivazione delle loro prerogative, ex art. 96 Cost.» (Cfr. GIUPPONI, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96 Cost. davanti alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di ministerialità*, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 3054).

¹⁴ FURNO, *La Corte torna a pronunciarsi sui reati ministeriali...ma con una decisione che desta perplessità*, in *Giur. cost.*, 2009, 4, 3064 ss.

¹⁵ Da segnalare che in data 9 marzo 2011 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dal Senato della Repubblica nei confronti della Procura di S. Maria Capua Vetere e del Gip presso il Tribunale di Napoli. Come si desume dalla proposta avanzata dal relatore nella Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (Resoconto sommario n. 74 del 03/11/2010) si notano alcune analogie con il caso qui analizzato, in quanto è stato contestato che «la procedura seguita dagli uffici giudiziari competenti non [fosse] stata rispettosa di quanto previsto dalla legge ed in particolare dall'art. 6 l. cost. n. 1/1989. Si sottolinea che il procedimento avviato dalla Procura di Santa Maria Capua Vetere e successivamente trasferito a Napoli avrebbe dovuto prevedere la trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri. La mancata trasmissione ha determinato la conseguenza che il Senato non abbia ricevuto alcuna comunicazione in ordine ai procedimenti penali in oggetto, né come effetto di una eventuale valutazione di "ministerialità" dei reati addebitati

giudiziaria si sia manifestata in un'indiretta lesione delle competenze parlamentari in materia.

Perché si realizzino gli estremi di un conflitto per invasione da parte di organi giurisdizionali, occorre che la menomazione lamentata sia riferibile ad un atto o comportamento che si assuma inficiato da un vizio che si concreti nell'esplicazione della giurisdizione fuori dei presupposti che per legge ne condizionano l'esercizio in quanto non può essere consentito sindacare il modo in cui la giurisdizione è stata in concreto esplicata¹⁶.

Come confermato dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, non è ammissibile, in via generale, una mera censura di riesame della legittimità dell'atto, una sorta di ulteriore operazione nomofilattica, in quanto avverso gli errori *in iudicando* di diritto sostanziale o processuale della funzione giurisdizionale debbono valere i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni, non potendo il conflitto trasformarsi surrettiziamente in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale. Così letteralmente si è ritenuto che «*per costante giurisprudenza di questa Corte, l'ammissibilità di un conflitto avente ad oggetto atti giurisdizionali sussiste 'solo quando sia contestata la riconducibilità della decisione o di statuizioni in essa contenute alla funzione giurisdizionale, o si lamenti il superamento dei limiti, diversi dal generale vincolo del giudice alla legge, anche costituzionale, che essa incontra nell'ordinamento a garanzia di altre attribuzioni costituzionali'* (ordinanza 359 del 1999; nello stesso senso, tra le più recenti, sentenze 290, 222, 150, 2 del 2007); la medesima giurisprudenza afferma che un conflitto di attribuzione nei confronti di un atto giurisdizionale non può ridursi alla prospettazione di un percorso logico-giuridico alternativo rispetto a quello censurato, giacché il conflitto di attribuzione 'non può essere trasformato in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici' (ordinanza 359 del 1999; si veda altresì la sentenza 290 del 2007)» (cfr. Corte cost., sent. 8 ottobre 2008, n. 334).

In sostanza, il rimedio ex art. 134, 2° co., Cost. è attivabile: a) se si censura che l'attività svolta in concreto non spetta alla funzione giurisdizionale (ma a quella di altro potere), oppure b) se si contesta che l'attività in concreto, che spetta al potere giurisdizionale che l'ha espressa, non è però esercitabile nei confronti del potere proponente il conflitto (in tal caso del Parlamento).

Nel caso di specie, si deve ritenere che non ricorra nessuna delle due ipotesi tipizzate, in quanto ciò che si imputa alla decisione della Procura e poi del Gip di Milano non è tanto la menomazione della guarentigia ministeriale (che neppure in astratto sarebbe configurabile), quanto il mancato rispetto di un'interpretazione estensiva (amplificata da una lettura distorta della sent. n. 241/2009) delle disposizioni della l. cost. n. 1/1989, che avrebbero dovuto orientare la decisione dell'autorità giudiziaria verso la rimessione degli atti al Tribunale dei ministri.

A questo punto possiamo concludere queste brevi riflessioni tornando al denunciato fenomeno di manipolazione delle parole che ormai caratterizza il linguaggio della politica e di riflesso quello del legislatore, notando come anche il prospettato conflitto di attribuzione si profili come l'ennesimo *j'accuse* contro l'«espropriazione» da parte dei giudici della «sovranità» del Parlamento.

per la prevista richiesta di autorizzazione parlamentare, né come comunicazione della archiviazione conseguente alla valutazione di "non ministerialità". Propone, pertanto, che la Giunta deliberi di richiedere all'Assemblea di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale in ragione della omissione di quegli obblighi di comunicazione che costituiscono la premessa indispensabile affinché il Senato possa compiere autonomamente la propria valutazione sulla qualificazione dei reati in questione. Il conflitto di attribuzione non dovrebbe quindi avere ad oggetto la configurazione dei reati, ma il ripristino del corretto svolgimento del procedimento secondo le indicazioni della legge e della stessa Corte costituzionale, quale premessa indispensabile per il concreto riconoscimento alla Camera competente del proprio diritto ad esercitare le funzioni previste dalla legge costituzionale».

¹⁶ MORELLI, *La Corte costituzionale sui limiti del sindacato esercitabile in sede di conflitto su provvedimenti di organi giurisdizionali*, in *Giust. civ.*, 1982, II, 126 ss.

Ma al di là della retorica, non è molto difficile accorgersi che siamo sul terreno di espedienti o inutili o in conflitto con la Costituzione.

E' necessario, allora, tornare al canone della leale collaborazione, in cui ognuno dei poteri operi secondo una logica, che deve fondarsi sul rispetto delle rispettive sfere, non potendo pretendere un potere di sostituirsi all'altro. Così, come è stato autorevolmente auspicato, «né il Parlamento può interferire con la trattazione giudiziaria di un caso, ma può solo intervenire sul tessuto normativo in base al quale i singoli casi vengono trattati; né un giudice o la magistratura possono pretendere di dettare l'ordine del giorno o il contenuto delle decisioni politiche. Gli effetti «giudiziari» di una decisione politica o gli effetti «politici» di una decisione giudiziaria dovrebbero di per sé restare estranei ai rispettivi procedimenti: è questo il senso ultimo della divisione dei poteri»¹⁷.

* Università degli Studi di Bergamo

¹⁷ ONIDA, *Politica e giustizia: problemi veri e risposte sbagliate*, in *Il Mulino*, 2010, 1, 28.