

A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reat?

di Giuseppe Arconzo

1. Non sono pochi i casi in cui, negli ultimi tempi, le decisioni dei cd. Tribunali dei Ministri sono state al centro dell'attenzione: per citare le vicende più recenti, si ricorda (ottobre 2009) l'archiviazione disposta nei confronti del Ministro Maroni imputato d'abuso d'ufficio per casi di respingimento di immigrati risalenti alla primavera 2009; quella (ottobre 2009) nei confronti del Presidente del Consiglio Berlusconi sempre per abuso d'ufficio in relazione all'utilizzo di voli di Stato; l'archiviazione nei confronti del Ministro Sacconi (maggio 2009) imputato di "violenza privata, in relazione alla vicenda Englaro; il procedimento – in relazione al quale pende una questione di legittimità costituzionale – nei confronti dell'ex Ministro Pecoraro Scanio per alcuni episodi di presunta corruzione.

In questo quadro, particolare interesse destano il caso del Ministro Matteoli e quello dell'ex Ministro Castelli. Si tratta di vicende che, pur iniziate da diversi anni, di recente hanno registrato alcuni sviluppi che, in ragione della loro novità, meritano un commento.

Preliminarmente, occorre ricordare che secondo quanto prevede il combinato disposto dell'art. 8 della l. cost. n. 1 del 1989 e dell'art. 2, comma 1, della l. n. 219 del 1989, il Tribunale dei Ministri – una volta ricevuti gli atti relativi alla notizia di reato dal Procuratore della Repubblica territorialmente competente – se ritiene che il fatto non integri un reato ministeriale, deve disporre l'archiviazione e trasmettere gli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del "reato comune". Allo stesso tempo, il Procuratore della Repubblica deve dare comunicazione al Presidente della Camera competente dell'avvenuta archiviazione.

Nel marzo 2005, il Tribunale dei Ministri di Firenze, ritenendo che i fatti in relazione ai quali è indagato il Ministro Matteoli dovessero considerarsi reati comuni, e non ministeriali, trasmetteva gli atti alla Procura della Repubblica territorialmente competente.

Di ciò non veniva però informata la Camera dei Deputati, mentre l'imputato veniva citato a giudizio presso una sezione distaccata del Tribunale di Livorno. Neppure in questa sede, nonostante le richieste dei difensori del Ministro, si provvedeva ad informare ufficialmente la Camera del provvedimento di archiviazione.

La Camera dei Deputati, nel febbraio 2008, sollevava pertanto conflitto di attribuzione. La Corte costituzionale, con sentenza n. 241 del 2009, accoglieva il ricorso e, censurando l'operato dell'Autorità Giudiziaria, dichiarava che la mancata trasmissione alla Camera del provvedimento con il quale veniva dichiarata l'incompetenza del Tribunale dei Ministri

aveva determinato la menomazione della sfera di competenze che l'art. 96 Cost. attribuisce alla Camera stessa.

A distanza di pochi giorni dal deposito della sentenza della Corte, nel luglio 2009, la Giunta delle Autorizzazioni della Camera, su richiesta dello stesso Ministro Matteoli, votava il diniego dell'autorizzazione a procedere. Il 28 ottobre 2009 l'Aula approvava la relazione della Giunta.

Non dissimile è la vicenda che vede coinvolto l'ex Ministro Castelli. Nel giugno 2004, a seguito di alcune dichiarazioni rilasciate nel marzo 2004 che l'on. Diliberto riteneva diffamatorie e per le quali venivano instaurati prima un procedimento civile e poi uno penale, il Senato deliberava l'insindacabilità ex art. 68 Cost. – con riferimento al processo civile – delle opinioni espresse dal Ministro Castelli.

Nel dicembre 2004 il Tribunale dei Ministri si spogliava della sua competenza dichiarando che la vicenda non riguardava reati ministeriali: venivano così trasmessi gli atti all'autorità giudiziaria ordinaria, senza però darne notizia al Senato.

Nel maggio 2005 il Senato riteneva che la delibera di insindacabilità già approvata nel giugno 2004 potesse essere estesa anche al processo penale. L'autorità giudiziaria proponeva allora conflitto di attribuzione in esito al quale, nel luglio 2007, la Corte costituzionale (sent. n. 304 del 2007) dichiarava che non spettava al Senato affermare l'insindacabilità delle opinioni espresse dal Ministro Castelli. Il processo penale continuava così regolarmente.

Nell'ottobre 2008 il Ministro Castelli chiedeva alla Presidenza del Senato – pur in mancanza di una norma regolamentare che a ciò lo autorizzasse: cfr. art. 135 *bis* Reg. Sen. – di riesaminare la vicenda proprio in considerazione del fatto che nel dicembre 2004 il Tribunale dei Ministri non aveva comunicato al Senato l'ordinanza con cui si dichiarava incompetente. Soltanto nel gennaio 2009, dopo la richiesta del Senato, il Tribunale dei Ministri inviava tale ordinanza.

Nonostante alcune perplessità sulla procedura esternate dal Presidente della Giunta delle Autorizzazioni e delle immunità parlamentari, prima la Giunta stessa (seduta del 9 luglio 2009) e poi l'Aula (seduta del 22 luglio 2009) dichiaravano il carattere ministeriale dei reati contestati al Sen. Castelli. Contestualmente, si affermava che egli avesse agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico, ciò che – come noto – costituisce il presupposto per negare l'autorizzazione a procedere.

2. Le citate delibere di Camera e Senato pongono alcune questioni problematiche.

Occorre richiamare qui alcuni passaggi della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009: in sintonia con quanto auspicato in dottrina (G. LOMBARDI, *I (latenti) conflitti fra Parlamento e Corte Costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it), la Corte ha riconosciuto che le Camere devono poter intervenire nella fase del procedimento che porta alla qualificazione del reato come ministeriale o comune, al fine di evitare che la prerogativa ministerial-parlamentare di cui all'art. 96 Cost. divenga evanescente. Ed in effetti, dice la Corte, *“all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto d'indagine giudiziaria”*.

Se infatti il Tribunale dei Ministri decide l'archiviazione del reato, la Camera d'appartenenza *“ha un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata (...) Tale comunicazione è l'unico strumento che consente alla Camera 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”*.

Occorre però chiedersi se, nei casi in esame, i poteri riconosciuti alle Camere siano stati esercitati conformemente a quanto disposto dalla Corte.

La risposta pare negativa. Camera e Senato hanno affermato la “ministerialità” dei reati e riconosciuto la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 9 della l. cost. n. 1 del 1989.

Però – almeno secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale – nel momento in cui le delibere sono state approvate, non poteva essere oggetto di discussione la valutazione sulla sussistenza delle condizioni necessarie per la delibera di non autorizzazione a procedere.

Infatti, come si legge in due diversi passaggi della sentenza n. 241 del 2009, le Camere – laddove non condividano la conclusione del Tribunale dei Ministri sulla qualificazione della natura non ministeriale del reato contestato – hanno la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni avverso la decisione del Tribunale dei Ministri, investendo così la Corte costituzionale del compito di verificare la correttezza della statuizione dell'Autorità giudiziaria.

La questione che Camera e Senato avrebbero dovuto affrontare riguardava quindi una fase logicamente precedente del procedimento in questione: si trattava di esaminare, ed eventualmente contestare sollevando un conflitto di attribuzione, le decisioni dei due Tribunali dei Ministri con le quali il reato ascritto ai due Ministri è stato ricondotto ai “reati comuni”. Le Camere hanno invece provveduto a negare direttamente l'autorizzazione a

procedere, per lo più in assenza di una richiesta in tal senso da parte dell'Autorità Giudiziaria.

È vero che la Corte non lo dice esplicitamente, ma dalla lettura integrale della sentenza si deduce che non spetta invece alle Camere decidere se i fatti contestati debbano essere ricondotti o meno ai reati ministeriali (così anche GIUPPONI). Tale decisione è infatti di competenza esclusiva del Tribunale dei Ministri, fatto salvo l'eventuale intervento della Corte.

D'altra parte, le norme che danno attuazione all'art. 96 Cost. sembrano abbastanza chiare sul punto. Infatti, poiché l'art. 8, comma 2 della l. cost. n. 1 del 1989 dispone che il Tribunale dei Ministri è l'organo competente a disporre l'archiviazione, e poiché l'art. 2 della legge n. 219 del 1989 dispone che l'archiviazione può avvenire anche perché il fatto integra un "reato comune", ne consegue che solo il Tribunale dei Ministri può legittimamente dichiarare che il reato in questione rientra tra quelli comuni o quelli ministeriali.

3. L'irritualità delle procedure seguite da Camera e Senato porta quindi a non escludere che le Autorità Giudiziarie coinvolte sollevino un nuovo conflitto di attribuzione.

Se ciò accadrà, si presenterà un ulteriore problema. Come noto, l'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989 dispone che la valutazione dell'Assemblea con la quale si nega l'autorizzazione a procedere sia "*insindacabile*". Nonostante ciò, pare lecito chiedersi se la Corte possa censurare le delibere di Camera e Senato per i vizi che si sono sopra descritti.

Secondo parte della dottrina (per tutti, CARLASSARE, CIANCIO) l'insindacabilità sarebbe ristretta al solo esame degli interessi legislativamente previsti ed all'accertamento che il Ministro abbia agito per tutelarli, mentre non sarebbero insindacabili le violazioni di carattere procedurale. Per altre tesi (LABRIOLA, DI RAIMO, CARIOLA), la norma costituzionale disporrebbe invece espressamente l'insindacabilità proprio per eliminare qualsiasi competenza della Corte costituzionale in materia.

Ora, i casi in esame si presenterebbero particolarmente delicati per alcune ragioni: le delibere delle due Camere in esame seguono una pronuncia della Corte costituzionale in cui sono state riconosciute le violazioni delle prerogative parlamentari.

Va poi tenuto presente che – almeno così si deduce dai lavori della Giunta e dell'Assemblea della Camera dei deputati per il caso Matteoli – nel momento in cui la delibera veniva approvata, l'Autorità Giudiziaria non aveva ancora ottemperato agli

obblighi di comunicazione sanciti dalla Corte costituzionale: si tratta di un problema di non poco conto, posto che la Camera, per sollevare il conflitto di attribuzioni di cui ragiona la Corte nella sentenza n. 241 del 2009 avrebbe dovuto attendere (ma fino a quando?) la trasmissione degli atti dall'Autorità Giudiziaria. Può ritenersi corretto che il potere giudiziario condizioni, fino a paralizzarle *ad libitum*, le prerogative del Parlamento?

Infine, non si può ignorare che laddove la Corte ritenesse di censurare le delibere in questione, la conseguenza sarebbe quella di far venir meno una decisione con la quale l'Assemblea parlamentare ha già accertato, nel merito, la sussistenza di quegli interessi che conducono ad escludere la responsabilità penale del Ministro.

Si tratta di elementi delicati di cui la Corte, laddove chiamata a decidere sulla legittimità o meno delle delibere in esame, dovrà necessariamente tenere conto per fare chiarezza sulla prassi parlamentare recentemente inaugurata.

* Ricercatore in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano