

LE NORME SUI REATI MINISTERIALI E IL «COINVOLGIMENTO» DEL PARLAMENTO IN CASO DI ARCHIVIAZIONE «ANOMALA»

Sommario: – 1. Le norme sui reati ministeriali e la comunicazione alla Camera competente dell'«avvenuta archiviazione»: i termini del problema. – 2. Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato per la mancata trasmissione alla Camera dei deputati del provvedimento di archiviazione per «non ministerialità» dei reati emesso dal Tribunale dei Ministri di Firenze: premessa. – 3. (*segue*) il ricorso della Camera dei deputati contro il Tribunale dei Ministri di Firenze e il Tribunale di Livorno. – 4. La sentenza della Corte costituzionale n. 241/2009: il riconoscimento di un interesse costituzionalmente protetto della Camera dei deputati ad essere informata dell'archiviazione per «non ministerialità» del reato. – 5. Le modalità del «coinvolgimento» parlamentare: l'obbligo d'informare la Camera competente spetta al Tribunale dei Ministri o al giudice ordinario?. – 6. La competenza a pronunciarsi sulla «ministerialità» del reato.

1. *Le norme sui reati ministeriali e la comunicazione alla Camera competente dell'«avvenuta archiviazione»: i termini del problema*

L'art. 8, comma 4, della L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1¹, prescrive che il Procuratore della Repubblica «dà comunicazione» dell'«avvenuta archiviazione» disposta dal Collegio per i reati ministeriali (comunemente denominato «Tribunale dei Ministri») al Presidente della Camera competente ad autorizzare la Magistratura a procedere (o, per meglio dire, ad approvare un'eventuale proposta di diniego dell'autorizzazione a procedere) nei confronti del Ministro².

Tuttavia, poiché la norma costituzionale parla di «archiviazione» *sic et simpliciter*³, senza menzionare specificamente l'archiviazione per «non ministerialità» dei reati, che costituisce una forma «anomala» di archiviazione, da tenersi ben distinta da quella «normale» (dal momento che non implica una determinazione negativa sull'esercizio dell'azione penale e non pone fine al procedimento, ma comporta un séguito procedimentale nelle forme

¹ Recante «Modifiche degli artt. 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. 96 Cost.». Per un primo esteso commento a tale legge, cfr. L. ELIA - L. CARLASSARE - L.A. MAZZAROLLI - T. PADOVANI - A. TOSCHI, in *Leg. pen.*, 1989, 465 ss. Per un'ampia disamina della stessa legge, cfr. E. FURNO, *Lineamenti della responsabilità penale ministeriale*, Padova, 1997 e A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, 209 ss., ai quali si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche sull'argomento.

² Disponendo che i Ministri sono sottoposti alla giurisdizione ordinaria «previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati», l'art. 96 Cost. – nella vigente formulazione risultante dalla revisione operata dall'art. 1 della L. cost. n. 1/1989 – sembrerebbe richiedere l'approvazione, da parte della Camera competente, di una delibera di autorizzazione a procedere, senza la quale la Magistratura non potrebbe agire. Tuttavia, l'art. 9, comma 3, della L. cost. n. 1/1989 prevede che, dopo la trasmissione degli atti da parte del Procuratore della Repubblica al Presidente della Camera competente, l'Assemblea «può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere». Dovrebbe, quindi, ritenersi che l'oggetto della delibera sia una proposta di diniego dell'autorizzazione, la quale potrebbe non essere formulata, facendo venir meno l'esigenza di deliberare. Ove si verifici tale ipotesi, gli atti dovrebbero essere restituiti al Tribunale dei Ministri perché continui il procedimento (cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2008, 507).

Poiché la decisione parlamentare di accoglimento della proposta, escludendo l'antigiuridicità del fatto, ha l'effetto di estinguere il reato, andando quindi ben al di là dell'accertamento di un impedimento al processo, si è criticata la scelta del legislatore di usare l'espressione «autorizzazione a procedere», apparendo più appropriata quella di «deliberazione» (cfr. A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 1991, 369).

³ Oltre al sopra citato comma 4, cfr. anche il comma 2 dell'art. 8 L. cost. n. 1/1989.

ordinarie), viene da chiedersi se esso si riferisca soltanto all'archiviazione «normale» o anche all'archiviazione «anomala», disposta dal Tribunale dei Ministri dopo l'accertamento di un fatto penalmente rilevante, ma che si configura come un reato non rientrante fra quelli «ministeriali»; e, dunque, se l'obbligo di comunicazione posto formalmente a carico del Procuratore della Repubblica sia limitato alle ipotesi «tipiche» di archiviazione (l'infondatezza della notizia di reato, l'accertamento di un fatto che non è previsto dalla legge come reato, l'estinzione del reato, ecc.) oppure si estenda all'ipotesi del tutto peculiare di archiviazione per «non ministerialità» del reato⁴.

L'art. 2, comma 1, della legge ordinaria attuativa della L. cost. n. 1/1989 – la L. 5 giugno 1989, n. 219⁵ –, accomunando nella disciplina del procedimento che conduce all'archiviazione quest'ultima ipotesi a tutte le altre, elencate sulla falsariga del diritto processuale comune⁶, potrebbe indurre l'interprete a ritenere che anche nel caso di archiviazione «anomala» il Procuratore debba dare la comunicazione al Presidente della Camera competente e, quindi, che il Tribunale dei Ministri debba adoperarsi affinché gli atti vengano trasmessi al Parlamento, gravando su di esso un ulteriore obbligo: quello di disporre la trasmissione degli stessi atti all'autorità giudiziaria competente.

Proprio la previsione che, «se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati dall'art. 96 Cost.», il Tribunale dei Ministri dispone «altresì» (vale a dire: in aggiunta all'archiviazione) «la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato» – contenuta nella parte finale dell'art. 2, comma 1, della L. n. 219/1989 – potrebbe però prestarsi a essere interpretata nel senso che non sussista un obbligo di inviare gli atti ad altri organi istituzionali e, dunque, che non sia necessario in questo caso un «coinvolgimento» parlamentare⁷. In sostanza – senza voler prendere posizione, per il momento, sul problema – si potrebbe argomentare anche in questi termini: avendo previsto il legislatore che, in presenza di un reato «non ministeriale», debba essere informato il giudice «comune» ma non che lo debba essere il Parlamento, non vi sarebbe l'obbligo, da parte del Tribunale dei Ministri, di comunicare l'archiviazione al Presidente della Camera competente.

2. Il conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato per la mancata trasmissione alla Camera dei deputati del provvedimento di archiviazione per «non ministerialità» dei reati emesso dal Tribunale dei Ministri di Firenze: premessa

Il problema del «coinvolgimento» del Parlamento in occasione dell'archiviazione del Tribunale dei Ministri per «non ministerialità» dei reati si è posto concretamente nell'ambito di una vicenda giudiziaria che risale alla XIV legislatura, quando il Ministro Altero Matteoli apparteneva alla Camera dei deputati ed era titolare del dicastero dell'Ambiente⁸.

Nel corso delle indagini relative ad un procedimento penale nei confronti del Prefetto di Livorno e di altri soggetti, riguardante reati connessi ad attività edilizie svolte sul territorio

⁴ Cfr., in questo secondo senso, G. LOMBARDI, *I (latenti) conflitti fra Parlamento e Corte Costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2008, 890 s.

⁵ Su taluni aspetti problematici di questa legge, recante «Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'art. 90 Cost.», cfr., oltre agli studi monografici citati alla nota 1, L. CARLASSARE, sub art. 96, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1994, 423 ss.; P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001.

⁶ Cfr. gli artt. 408 e 411 c.p.p.

⁷ Cfr. la *Relazione* introduttiva alla proposta di legge d'iniziativa del deputato Giuseppe Consolo recante «Modifica all'articolo 2 della legge 2 giugno 1989, n. 219, in materia di reati ministeriali», presentata l'8 maggio 2008 (A.C., XVI Leg., *D.d.l. e Rel.*, Doc. n. 891).

⁸ Del quale fu in precedenza alla guida nella XII legislatura, durante il breve periodo del I Governo Berlusconi.

provinciale ma di competenza della Procura della Repubblica di Genova a causa del coinvolgimento nello stesso procedimento di un giudice del Tribunale di Livorno⁹, detta Procura, ravvisando alcune ipotesi di reato a carico del Ministro Matteoli¹⁰ e ritenendo che si trattasse di reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali – quindi, sottoposti ad uno speciale procedimento regolato dalle leggi menzionate nel precedente paragrafo –, ne dava comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto giudiziario territorialmente competente (quello di Firenze)¹¹.

Formulati i capi d'imputazione, la Procura di Firenze trasmetteva gli atti al Tribunale dei Ministri, davanti al quale veniva instaurato il procedimento a carico del Ministro Matteoli per i reati di favoreggiamento personale e rivelazione di segreti d'ufficio (art. 378 e art. 326 c.p.).

A conclusione delle indagini, il Tribunale dei Ministri di Firenze, ritenendo che i reati ipotizzati non potessero qualificarsi come «ministeriali» (riferendosi a fatti non connessi, se non per un mero rapporto di occasionalità, alla carica istituzionale ricoperta dal Ministro¹²), dichiarava la propria incompetenza funzionale e ordinava contestualmente – ai sensi dell'art. 2, comma 1, della L. n. 219/1989 – la trasmissione degli atti «all'autorità giudiziaria competente a conoscere» dei reati «comuni», che veniva individuata nella Procura della Repubblica di Pisa.

Ciò, senza dare, però, comunicazione del provvedimento di archiviazione per «non ministerialità» dei reati alla Camera dei deputati, il ramo del Parlamento competente nel caso specifico a concedere l'«autorizzazione» prevista dall'art. 96 Cost., essendo – come si è detto – il Ministro Matteoli componente della medesima Camera¹³.

⁹ Germano Lamberti, capo dell'ufficio del Giudice per le indagini preliminari, che verrà arrestato e successivamente condannato per corruzione in atti giudiziari. Cfr. F. SELVATICI, *Caso all'Elba, giudice arrestato*, in *la Repubblica*, 3 settembre 2003; L. DE MAJO, «*Quel giudice si fece corrompere*», in *Il Tirreno*, 12 dicembre 2008 e *Elbopoli, sei condanne eccellenti. Tre anni all'ex capo dei Gip: corruzione*, in *Il Tirreno*, 22 aprile 2009.

Vedasi la L. 2 dicembre 1998, n. 420, recante «Disposizioni per i procedimenti riguardanti i magistrati».

¹⁰ Per la cronaca giudiziaria, cfr., tra i numerosi articoli pubblicati sulla stampa, F. SELVATICI, *Cemento all'Elba, Matteoli indagato*, in *la Repubblica*, 4 febbraio 2005; T. TINTORI, *Matteoli (An) nello scandalo dell'Elba*, in *il manifesto*, 4 febbraio 2005; E. LIUZZI, *Matteoli davanti ai giudici. L'indagine non finisce qui*, in *Il Tirreno*, 15 febbraio 2005. Per una documentata ricostruzione della vicenda, cfr. P. GOMEZ - M. TRAVAGLIO, *Se li conosci li eviti*, Milano, 2008, 213 ss.

¹¹ L'art. 6 della L. cost. n. 1/1989 dispone che «i rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati indicati dall'art. 96 Cost. sono presentati o inviati al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio».

¹² Il quale, nel corso di una riunione informale – che, secondo la tesi difensiva, si sarebbe tenuta per parlare di un grave problema ambientale all'interno della provincia di Livorno (quello degli incendi sull'isola d'Elba) –, avrebbe illecitamente informato il Prefetto delle indagini che lo riguardavano e delle intercettazioni in corso, danneggiando pesantemente l'attività della magistratura inquirente.

¹³ Sia nel momento in cui si sarebbe verificato il fatto (l'8 agosto 2003, durante un incontro col Prefetto di Livorno: v. *supra*, nota 12 e *infra*, nota 14), sia quando ha avuto inizio il procedimento penale (il 10 agosto 2004, con una nota inviata dalla Procura della Repubblica di Genova alla Procura della Repubblica di Firenze: cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 241/2009, punto 1 del *Ritenuto in fatto*).

È opportuno ricordare che l'autorizzazione a procedere – secondo quanto stabilito dall'art. 5 della L. cost. n. 1/1989 – compete alla Camera alla quale «appartengono le persone nei cui confronti si deve procedere» (anche qualora nel procedimento siano coinvolti «soggetti che non sono membri del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati»), spettando però al Senato quando si debba contestualmente procedere nei confronti di persone appartenenti a Camere diverse o si debba procedere «esclusivamente nei confronti di soggetti che non sono membri delle Camere»: una soluzione, quella adottata dal legislatore, che «potrebbe dar luogo a squilibri “giurisprudenziali” tra le due Camere», ma evita opportunamente che a pronunciarsi sulla stessa vicenda siano le due Camere separatamente (cfr., in tal senso, L. ELIA, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in *Leg. pen.*, 1989, 474 e, conformemente, da ultimo, G. FERRI, *La sospensione dei processi riguardanti le alte cariche dello Stato nella l. n. 124 del 2008*, in *Giur. mer.*, 2009, 45, nota 7). Non precisando la norma a quale

3. (segue) *il ricorso della Camera dei deputati contro il Tribunale dei Ministri di Firenze e il Tribunale di Livorno*

Dopo che la Procura di Pisa aveva dichiarato la propria incompetenza¹⁴, gli atti venivano trasmessi alla Procura della Repubblica di Livorno.

Qui, il pubblico ministero formulava una richiesta di archiviazione, che il Giudice per le indagini preliminari accoglieva, però, limitatamente al reato di rivelazione di segreti d'ufficio.

Il Ministro Matteoli veniva, quindi, rinviato a giudizio davanti al Tribunale di Livorno in composizione monocratica (sezione distaccata di Cecina) con l'imputazione di favoreggiamento personale¹⁵.

Nella fase introduttiva del dibattimento, la difesa dell'imputato chiedeva al Tribunale di sollevare davanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 2, comma 1, della L. n. 219/1989 per contrasto con l'art. 8, comma 1, della L. cost. n. 1/1989, nella parte in cui non prevede che il Tribunale dei Ministri, dichiaratosi funzionalmente incompetente a giudicare sui reati non aventi carattere «ministeriale», debba trasmettere gli atti al pubblico ministero per l'immediata rimessione al Presidente della Camera competente per l'autorizzazione a procedere di cui all'art. 96 Cost.

Tale richiesta veniva però rigettata perché ritenuta manifestamente infondata, rilevando il Tribunale che la norma citata come parametro costituzionale non contiene alcuna previsione in merito all'obbligo del Tribunale dei Ministri di effettuare questa trasmissione¹⁶.

Il Tribunale di Livorno, poi, rigettava la richiesta di qualificare – in difformità rispetto all'interpretazione fatta propria dal Tribunale dei Ministri – come «ministeriale» il reato di favoreggiamento e quella di promuovere conflitto di competenza davanti alla Corte di Cassazione, ai sensi degli artt. 23 e 28 c.p.p.¹⁷.

Infine, respinta un'ulteriore eccezione della difesa, tendente a spostare la sede del

momento debba riferirsi l'appartenenza, ci si è chiesti in dottrina se la concessione dell'autorizzazione spetti alla Camera alla quale il parlamentare apparteneva all'epoca della commissione del fatto oppure – come potrebbe suggerire il tenore letterale della disposizione – alla Camera di appartenenza «attuale», vale a dire al momento del «giudizio», ritenendosi generalmente che sia preferibile la seconda interpretazione (cfr. A. CERRI, voce *Giudizio e procedimento d'accusa*, in *Enc. Giur.*, XV, Roma, 1989, 6; L. CARLASSARE, sub art. 96, cit., 452, nota 3; A. CIANCIO, sub art. 96, in *Commentario alla Costituzione*, II, a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI, Torino, 2006, 1875).

Con l'ordinanza n. 8/2008, la Corte costituzionale, dichiarando ammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera dei deputati (v. *infra*, § 4), ha riconosciuto la legittimazione attiva dell'organo, successivamente confermata dalla sentenza n. 241/2009, perché «la prosecuzione del procedimento penale avrebbe leso la prerogativa di cui essa era titolare al momento “dell'omissivo comportamento dell'Autorità giudiziaria”». Irrilevante – ha puntualizzato la Corte – «sarebbe il successivo mutamento della Camera di appartenenza» del Ministro Matteoli («eletto, nelle more del giudizio penale, al Senato della Repubblica»), perché «l'art. 96 Cost. radicherebbe la competenza in capo all'organo che ne disponeva al momento dell'esercizio delle funzioni ministeriali da parte dell'imputato» (il corsivo è mio). In ogni caso – ha concluso sul punto la Corte – andrebbe considerato che «il procedimento in esame» ha «preso avvio nel corso della precedente legislatura, quando l'ex ministro Matteoli ricopriva anche la carica di deputato», non potendo perciò, a maggior ragione, ipotizzarsi l'applicazione di un criterio basato sull'appartenenza «attuale».

¹⁴ Perché Casale Marittimo, comune di residenza del Ministro Matteoli, dove sarebbe avvenuto l'incontro con il Prefetto Gallitto durante il quale sarebbero stati commessi i reati contestati allo stesso Ministro (vedi *supra*, nota 12), è sì appartenente alla provincia di Pisa, ma rientra nel circondario di Livorno (cfr. *Il Tirreno*, 10 aprile 2005).

¹⁵ Cfr. E. LIUZZI, *Chiesta l'archiviazione per Matteoli*, in *Il Tirreno*, 18 novembre 2005 e *Matteoli a giudizio per favoreggiamento*, in *Il Tirreno*, 22 aprile 2006.

¹⁶ Sentenza Corte cost. n. 241/2009, punto 1 del *Ritenuto in fatto* e punto 4.5 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ *Ibidem*.

processo sulla base di una presunta incompetenza territoriale del giudice di Livorno¹⁸, il Tribunale – sempre con la stessa ordinanza – si opponeva al rinvio del dibattimento, che era stato chiesto per «consentire al Parlamento una preliminare valutazione dei fatti contestati all'ex Ministro Matteoli»¹⁹.

Ritenendo che la condotta del Tribunale dei Ministri di Firenze fosse lesiva delle attribuzioni ad essa costituzionalmente spettanti, la Camera dei deputati promuoveva allora conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 37 della L. 11 marzo 1953 n. 87, contro lo stesso Tribunale dei Ministri²⁰, nonché contro il Tribunale di Livorno (sezione distaccata di Cecina).

La Camera dei deputati chiedeva alla Corte – previa sollevazione della questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 2, comma 1, della L. n. 219/1989, ai fini della dichiarazione di illegittimità costituzionale della medesima norma nella parte in cui non prevede che il provvedimento di archiviazione «anomala» sia comunicato alla Camera competente²¹ – di statuire, in primo luogo, che non spetta al Tribunale dei Ministri di Firenze trasferire al giudice penale ordinario competente per territorio 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 consentirle di valutare la sussistenza dei presupposti per l'attivazione della garanzia in questione; in secondo luogo, che non spetta al Tribunale di Livorno (sezione distaccata di Cecina) proseguire il giudizio non ritenendo necessario che nella specie sia richiesta l'autorizzazione a procedere e che la Camera dei deputati in ogni caso interloquisca nel procedimento.

La Camera dei deputati chiedeva altresì l'annullamento del provvedimento mediante il quale il Tribunale dei Ministri aveva dichiarato la propria incompetenza funzionale e ordinato la trasmissione degli atti alla Procura di Pisa e l'annullamento dell'ordinanza sopra citata con cui il Tribunale di Livorno aveva respinto tutte le eccezioni preliminari presentate dalla difesa.

¹⁸ Incompetenza dovuta al fatto che la condotta fu posta in essere a Roma, avendo il Ministro Matteoli contattato telefonicamente il Prefetto Gallitto nell'agosto 2003 dopo una riunione del Consiglio dei Ministri, chiedendogli se fosse stato aperto un procedimento penale a suo carico.

¹⁹ Sentenza Corte cost. n. 241/2009, punto 1 del *Ritenuto in fatto*.

Per i resoconti di stampa, cfr. A. DE GREGORIO, *Matteoli in aula chiede un altro giudice*, in *Il Tirreno*, 21 ottobre 2006 e *Matteoli rimane sotto processo a Cecina*, in *Il Tirreno*, 5 dicembre 2006.

²⁰ Conflitto non privo di precedenti. Il Tribunale dei Ministri di Napoli aveva, infatti, sollevato un conflitto di attribuzioni contro la Camera in relazione alle deliberazioni con le quali la stessa Camera aveva restituito al Tribunale gli atti relativi a una domanda di autorizzazione a procedere affinché quest'ultimo, riconsiderata in senso estensivo l'interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri di indagine, compisse, ove ne ravvisasse l'opportunità, tutti gli atti che la legge gli consentiva. Tuttavia, la Corte costituzionale aveva dichiarato, respingendo il ricorso, che spettava alla Camera restituire gli atti al Tribunale (cfr. la sentenza della Corte costituzionale 23 novembre 1994, n. 403, in *Giur. cost.*, 1994, 3561 ss., con note di A. PISANESCHI, *Conflitto tra Collegio inquirente e Camera dei Deputati e principio di «leale collaborazione»* e L.A. MAZZAROLLI, *Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sulle competenze della Camera dei deputati circa gli atti di indagini preliminari compiuti dal giudice ordinario in materia di reati ministeriali*).

²¹ Sull'autoriconoscimento, da parte della Corte, del potere-dovere di sollevare questioni di legittimità di fronte a sé nell'esercizio di tutte le funzioni conferite dalla Costituzione, compresa quella del giudizio sul conflitto fra poteri dello Stato, si rinvia a G. FERRI, *La legittimazione del giudice a quo e il precedente della Corte costituzionale*, in *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di M. PEDRAZZA GORLERO, Padova, 2008, 43 ss. e alla letteratura ivi citata.

4. *La sentenza della Corte costituzionale n. 241/2009: il riconoscimento di un interesse costituzionalmente protetto della Camera dei deputati ad essere informata dell'archiviazione per «non ministerialità» del reato*

Dichiarato ammissibile il conflitto fra poteri dello Stato con l'ordinanza 14 gennaio 2008 n. 8, la Corte costituzionale lo ha risolto a favore della Camera dei deputati con la sentenza n. 241/2009, dichiarando che: a) al Tribunale dei Ministri di Firenze non spettava non trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario affinché questi desse comunicazione al Presidente della Camera del provvedimento con il quale ha escluso che i fatti contestati al Ministro Matteoli fossero da «includere nella categoria dei “reati ministeriali”, così come previsti» dall'art. 96 Cost., «in quanto oggettivamente e strumentalmente non riconducibili alle funzioni proprie della carica istituzionale» rivestita dall'indagato; b) al Tribunale di Livorno (sezione distaccata di Cecina) non spettava omettere di rilevare che non era stata data dal Procuratore della Repubblica di Firenze la comunicazione del suddetto provvedimento del Tribunale dei Ministri e di adottare i provvedimenti conseguenti di competenza, al fine di rimediare alla mancata comunicazione.

Secondo la Corte costituzionale, anche e soprattutto nell'ipotesi in cui il reato contestato al Ministro venga qualificato come «non ministeriale», vi sarebbe un «interesse costituzionalmente protetto» della Camera dei deputati «ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione»²².

Infatti, la comunicazione del provvedimento di archiviazione è l'unico strumento che consente alla Camera – alla quale «non può essere sottratta», in virtù dell'art. 96 Cost., «una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» – di «apprezzare che si tratta di archiviazione che non implica una chiusura, ma, al contrario, un séguito del procedimento per diversa qualificazione giuridica del fatto di reato, e così di esercitare, al riguardo, i propri poteri»: in particolare, ove non condivida la conclusione negativa del Tribunale dei Ministri, quello di sollevare un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, lamentando di avere subito una menomazione dei suoi poteri per effetto dell'archiviazione conseguente alla valutazione del reato come non appartenente a quelli «ministeriali»²³.

Avendo, dunque, la Corte costituzionale riconosciuto che vi è in Costituzione una norma – quella contenuta nell'art. 96 – che esigerebbe, implicitamente, il «coinvolgimento» del Parlamento anche nell'ipotesi di archiviazione per «non ministerialità» del reato; avendo, poi, essa rilevato che il legislatore costituzionale che ha introdotto la vigente formulazione dell'art. 96, nel prescrivere l'obbligo di comunicare l'«avvenuta archiviazione» al Presidente del competente ramo del Parlamento, non ha – coerentemente – previsto eccezioni (art. 2, comma 4, della L. cost. n. 1/1989)²⁴; è evidente che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della L. n. 219/1989 – la cui formulazione testuale, come si è detto in precedenza²⁵, non sembra incompatibile con la tesi che considera necessario un «passaggio» parlamentare (anche quando il Tribunale dei Ministri abbia declinato la propria competenza in favore di un altro giudice per «non ministerialità» del reato) – risultava superata.

La Corte – dopo avere ricostruito il *petitum*, evidenziando in particolare come da una lettura attenta del ricorso si potesse ricavare che la questione di legittimità costituzionale

²² Sentenza Corte cost. n. 241/2009, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ V. *supra*, § 1.

prospettata costituiva in realtà una «richiesta subordinata»²⁶ – ha, quindi, potuto dichiarare che «non sussistono i presupposti» per sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione legislativa, la quale, limitandosi a prescrivere che sia disposta «altresì» la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente, «non ha inteso apportare deroga alcuna, ponendosi soltanto come disciplina integratrice della fattispecie processuale in esame»²⁷.

La Corte, però, non ha accolto integralmente la domanda della ricorrente, negando l'annullamento del provvedimento del Tribunale dei Ministri di Firenze e dell'ordinanza del Tribunale di Livorno, con la motivazione che le menomazioni riscontrate derivano essenzialmente da omissioni alle quali «potrebbe essere posto rimedio con il compimento degli atti omessi»²⁸.

5. *Le modalità del «coinvolgimento» parlamentare: l'obbligo d'informare la Camera competente spetta al Tribunale dei Ministri o al giudice ordinario?*

Stabilendo che il Parlamento debba sempre essere informato dalla Magistratura prima dell'avvio di un procedimento penale a carico di un Ministro – dunque, non soltanto, come prevede espressamente la legge costituzionale che disciplina la materia, quando si tratti di un reato funzionale, ma anche quando, ad avviso del giudice, il reato sia stato commesso fuori dell'esercizio delle funzioni di Governo –, la Corte costituzionale ha fissato un principio che appare condivisibile.

Infatti, richiedendo un'«autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati» per sottoporre alla giurisdizione ordinaria il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri che abbiano commesso dei reati «nell'esercizio delle loro funzioni», l'art. 96 Cost. conferisce al Parlamento una sfera di attribuzioni nella quale, oltre all'apprezzamento delle circostanze che giustificano un eventuale diniego dell'autorizzazione a procedere, non può non rientrare un potere di valutazione circa la natura del reato contestato al componente del Governo²⁹, il quale, per essere esercitato, richiede che la Camera competente venga informata tempestivamente dall'autorità giudiziaria che intenda procedere.

Negare che la Camera competente, mediante la comunicazione trasmessa all'organo che la rappresenta (ossia il suo Presidente), debba essere portata a conoscenza del procedimento a carico di un Ministro non sembra pertanto possibile, perché ciò significherebbe riconoscere una piena autonomia all'autorità giudiziaria nella qualificazione del reato che non trova fondamento nell'art. 96 Cost.

A meno di ammettere che il ramo del Parlamento interessato avrebbe la possibilità di impugnare, attraverso un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, l'eventuale sentenza di condanna del Ministro. In tal caso, però, non si impedirebbe che l'azione della Magistratura dispiegasse ulteriormente la propria potenzialità lesiva della sfera di attribuzioni

²⁶ «[...] avanzata ove si disattenda ogni altra lettura possibile e costituzionalmente orientata della disciplina in parola»: cfr. la sentenza Corte cost. n. 241/2009, punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*.

Sui dubbi espressi in dottrina riguardo all'ammissibilità del conflitto, essendo il ricorso «formulato in termini perplessi, sostanzandosi per di più, alternativamente, o in una mera interpretazione di una disposizione legislativa o in una richiesta alla Corte di sollevare questioni di costituzionalità della stessa», cfr. 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 Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, II, dell'organizzazione costituzionale, a cura di G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI, Napoli, 2009, 731.

²⁷ Sentenza Corte cost. n. 241/2009, punto 4.6 del *Considerato in diritto*. Cfr. *supra*, § 4.

²⁸ Sentenza Corte cost. n. 241/2009, punto 4.7 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Vedi *infra*, § 6.

costituzionalmente garantita al Parlamento e si seguirebbe una strada che non appare rispettosa del «principio di economia del procedimento», il quale esige che si affronti subito il problema della natura del reato. Così, infatti, si eviterebbe che, al termine della vicenda processuale, possa intervenire una sentenza della Corte costituzionale sfavorevole alla Magistratura, che vanificherebbe il lavoro degli organi giudiziari.

A meno di voler sostenere, poi, che la mancata trasmissione degli atti al competente ramo del Parlamento non pregiudicherebbe la possibilità dello stesso di tutelarsi, atteso che essa potrebbe essere informata dal Ministro interessato e decidere di sollevare un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, con ciò comportando la sospensione del processo penale.

Tuttavia, non si vede la ragione per la quale debba essere il Tribunale dei Ministri, per il tramite del Procuratore della Repubblica, a farsi carico dell'esigenza di informare il Parlamento di un procedimento penale che non rientra nella sua competenza.

Pertanto, ove il Tribunale dei Ministri, al quale sia stata trasmessa erroneamente una notizia di reato, disponga l'archiviazione per «non ministerialità» dello stesso reato, la comunicazione alla Camera competente che vi è un procedimento penale pendente per un reato «comune» a carico di un Ministro (o ex Ministro) dovrebbe essere effettuata dal giudice ordinario competente per territorio dopo aver ricevuto gli atti dal Tribunale dei Ministri ai sensi dell'art. 2, comma 1, della L. n. 219/1989, e non dal Tribunale dei Ministri.

In definitiva, come ha dichiarato la Corte costituzionale, vi è un'esigenza costituzionalmente fondata di «coinvolgere» il Parlamento in caso di avvenuta archiviazione per «non ministerialità» del reato contestato a un Ministro o al Presidente del Consiglio dei Ministri, che va soddisfatta trasmettendo gli atti relativi al procedimento penale alla Camera competente. Diversamente da quanto è stato sostenuto dalla stessa Corte costituzionale³⁰, l'organo giurisdizionale che deve farsi carico di informare la Camera non sembra però possa essere individuato nel Tribunale dei Ministri (essendo organo privo di competenza in merito a detto procedimento), bensì nel giudice ordinario competente per territorio³¹. Tale giudice, pertanto, qualora ritenesse di dover procedere penalmente nei confronti di un soggetto per fatti accaduti nel periodo in cui ricopriva la carica di Ministro ma che non sono connessi alla carica ministeriale, senza investire della questione il Tribunale dei Ministri, dovrebbe trasmettere gli atti al competente ramo del Parlamento³².

6. La competenza a pronunciarsi sulla «ministerialità» del reato

Anche in considerazione del séguito problematico della vicenda sopra descritta – che non è stata definitivamente risolta dalla sentenza n. 241/2009, dal momento che la Camera dei deputati, sostenendo che il fatto contestato al Ministro Matteoli sarebbe accaduto nell'esercizio delle funzioni ministeriali e che sarebbe stato commesso per il perseguimento di

³⁰ Vedi *supra*, § 4.

³¹ Sulle contrapposte tesi riguardo all'appartenenza del Tribunale dei Ministri alla Magistratura ordinaria, cfr. A. CIANCIO, sub *art.* 96, cit., 1874 s. e la letteratura ivi citata.

³² Nell'ambito della vicenda riguardante il Ministro Matteoli, dove si è verificato più di un errore nell'individuazione del giudice competente, va rilevata pertanto l'anomalia rappresentata dal fatto che è stato considerato come organo competente a trasmettere gli atti alla Camera, per il tramite del Procuratore della Repubblica, un organo che non aveva competenza sul procedimento penale in questione. Anziché il Tribunale dei Ministri di Firenze, avrebbe dovuto essere il Tribunale di Livorno (sezione distaccata di Cecina) a comunicare alla Camera l'esistenza di un procedimento penale a carico del Ministro. Per quanto riguarda il medesimo Tribunale dei Ministri, va detto che, erroneamente chiamato ad occuparsi di un reato «comune», esso ha correttamente emesso un decreto di archiviazione per «non ministerialità» del reato, trasmettendo gli atti al giudice competente a conoscere dei reati «comuni».

un preminente interesse pubblico, ha approvato la proposta di diniego dell'autorizzazione formulata dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere³³ e che il Tribunale di Livorno, ritenendo che il reato non possa essere qualificato come un reato «ministeriale» e che perciò il comportamento della Camera abbia causato una menomazione della sfera di attribuzioni costituzionalmente riservata al potere giudiziario, ha sollevato un conflitto di attribuzioni contro la stessa Camera³⁴ –, pare opportuno a conclusione di questo studio interrogarsi sul ruolo del Parlamento e della Magistratura in relazione alla qualificazione giuridica del reato e, in particolare, in riferimento alla definizione del reato come appartenente (o non appartenente) alla categoria dei reati «ministeriali».

Si è sostenuto, in dottrina, che a pronunciarsi sulla «ministerialità» del reato dovrebbe essere anzitutto l'autorità giudiziaria, potendo successivamente il ramo del Parlamento competente 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 Stato³⁵. Infatti, nel «sistema» disegnato dall'art. 8 della L. cost. n. 1/1989, diversamente da quello configurato dall'art. 8 della L. 10 maggio 1978, n. 170³⁶, 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»³⁷.

La Corte costituzionale, prospettando l'ipotesi che la Camera competente sollevi un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato allorquando non condivida la conclusione negativa del Tribunale dei Ministri in merito alla natura «ministeriale» del reato, ha mostrato di condividere la stessa tesi³⁸.

Tuttavia, spettando alla Camera competente ai sensi dell'art. 5 della 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.

Nonostante l'art. 9, comma 3, della L. n. 219/1989 parli di «valutazione insindacabile», deve ritenersi – conformemente all'orientamento prevalente nella letteratura giuridica³⁹ – che la delibera di diniego dell'autorizzazione a procedere sia impugnabile davanti alla Corte costituzionale, non soltanto, fra l'altro, nelle ipotesi di un'evidente mancanza dei presupposti

³³ Cfr. A. BOCCONETTI, *Il ministro Matteoli assolto dalla Camera*, in *Il Secolo XIX*, 29 luglio 2009; M. TRAVAGLIO, *Ecco a voi il lodo Fini-Matteoli*, in *L'Espresso*, 6 novembre 2009.

³⁴ Stando ai resoconti di stampa, il Tribunale sosterebbe che non «spetta all'organo parlamentare la valutazione in ordine alla natura ministeriale del reato», la quale andrebbe «rimessa invece in via esclusiva all'autorità giudiziaria» (cfr. A. d. G., *Su Matteoli è conflitto tra poteri dello Stato*, in *Il Tirreno*, 20 dicembre 2009).

³⁵ Cfr., in questo senso, fra gli altri, A. CERRI, *Giudizio*, cit. 6; G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, 731 s.; G. ARCONZO, *A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati?*, in www.forumcostituzionale.it, 4.

³⁶ Recante «Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20».

³⁷ Cfr. A. CERRI, *Giudizio*, cit. 6.

³⁸ Sentenza Corte cost. n. 241/2009, punto 4.4. del *Considerato in diritto*, ultimo periodo.

³⁹ Cfr., tra gli altri, A. D'ANDREA, *Dalla Commissione parlamentare per i giudizi di accusa alla nuova disciplina in tema di reati ministeriali*, in *Quad. cost.*, 1990, 160 s.; A. PISANESCHI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Milano, 1992, 280 ss.; R. PINARDI, *Sul carattere di «insindacabilità» della delibera parlamentare in tema di autorizzazione a procedere per reati ministeriali*, in *Giur. cost.*, 1993, 3181 ss.; E. FURNO, *Profili della responsabilità penale ministeriale*, in *Dir. e soc.*, 1993, 636 s.; ID., *Lineamenti*, cit., 210 ss.; L. CARLASSARE, sub art. 96, cit., 475; R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, 182 s.; P. VERONESI, *I poteri davanti alla Corte. «Cattivo uso» del potere e sindacato costituzionale*, Milano, 1999, 135; A. CIANCIO, sub art. 96, cit., 1880 s.; A. CERRI, *Corso*, cit. 506 s. *Contra* G. DI RAIMO, *La legge costituzionale di riforma dell'accusa parlamentare e le normative necessarie per la sua attuazione*, in *Giur. cost.*, 1988, II, 599; A. CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 71.

che ne legittimano l'approvazione (l'avere agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo)⁴⁰, di una grave carenza sotto il profilo delle motivazioni, ecc., ma anche in relazione alla circostanza di avere qualificato come «ministeriale» – sulla base, ad esempio, di una mera connessione temporale con le funzioni istituzionali – un reato che dovrebbe essere considerato «comune».

Pertanto, qualora la Magistratura fosse del parere che si tratti di un fatto commesso fuori dell'esercizio delle funzioni istituzionali, essa dovrebbe avere la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato impugnando la delibera con la quale, negando l'autorizzazione a procedere, la Camera abbia qualificato come «ministeriale» il reato.

Giampietro Ferri

L'articolo è destinato alla pubblicazione negli «Scritti in onore di Giuseppe Palma».

⁴⁰ Si pensi, ad esempio, a un reato contro la pubblica amministrazione dal quale il Ministro abbia ricavato un profitto personale. Cfr., al riguardo, L. CARLASSARE, sub *art.* 96, cit., 502, nota 14.