

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?*

1. Il problema sul quale sono stato chiamato ad esprimere, nella odierna riunione di codesta on. Giunta per le Autorizzazioni, la mia opinione è se, nelle circostanze attuali, la Camera dei Deputati possa sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica di Milano e del GUP del Tribunale di Milano con riferimento al giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Milano nel quale l'on. Silvio Berlusconi è imputato per il reato di concussione.

Nel resoconto sommario della riunione della Giunta del 9 marzo u.s., allegato all'invito a partecipare a questa Audizione, risulta - in particolare dalla comunicazione del Presidente on. Castagnetti ivi trascritta - che la richiesta di sollevare il conflitto è stata fatta dagli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli in una lettera indirizzata al Presidente della Camera sulla base dei seguenti rilievi: il reato contestato all'on. Berlusconi, per le modalità che lo caratterizzerebbero, avrebbe "natura ministeriale"; esso rientrerebbe quindi nella competenza funzionale del Collegio per i reati ministeriali previsto dall'art. 7 della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1 (c.d. Tribunale dei Ministri); la Procura di Milano e il GUP avrebbero «colpevolmente (o peggio dolosamente)» omesso di trasmettere gli atti al predetto Tribunale dei Ministri; pertanto, a detta degli istanti, la Camera dei Deputati sarebbe legittimata a sollevare un conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato sulla scorta di quanto statuito dalla sentenza n. 241 del 2009 della Corte costituzionale, resa nel c.d. caso Matteoli.

Infatti - osservano gli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli - se in quella ipotesi la Corte costituzionale ha ritenuto che il Tribunale dei Ministri di Firenze (e conseguentemente il Procuratore della Repubblica) era tenuto ad informare la Camera dell'avvenuta archiviazione da parte del Tribunale dei Ministri, dovrebbe *a fortiori* ritenersi che analogo «interesse» assista attualmente la Camera dei Deputati quando - come nel caso dell'imputazione del reato di concussione a carico dell'on. Berlusconi - «l'autorità giudiziaria ometta colpevolmente (o, peggio, dolosamente) la trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri, discendone i medesimi effetti», in quanto dalla «valutazione negativa sulla ministerialità consegua (...) comunque la prosecuzione del procedimento».

2. Deve allora verificarsi se tra l'ipotesi del c.d. caso Matteoli e l'ipotesi di specie vi sia identità o quanto meno un'analogia, che consenta all'interprete di ragionare *a fortiori* come fanno gli istanti.

E' quindi opportuno riportare il passaggio centrale della citata sentenza n. 241 del 2009 nonché il suo dispositivo. Il che consente di comprendere appieno su quali basi la Corte costituzionale abbia identificato, nel caso Matteoli, l'attribuzione costituzionale della Camera dei Deputati che sarebbe stata menomata.

Se infatti non si identifica preliminarmente l'attribuzione costituzionale di cui si assume la menomazione, non si può affermare che vi sia un interesse, giuridicamente protetto, a ricorrere in sede di conflitto. In altre parole, a tal fine non è sufficiente un interesse generico. L'interesse, per essere giuridicamente rilevante, deve presupporre l'esistenza di una attribuzione costituzionale. Non diversamente, a livello intersoggettivo, non basta un interesse di fatto per poter pretendere giudizialmente alcunché da un altro soggetto. Occorre che, a monte di tale interesse, vi sia un diritto soggettivo riconosciuto dall'ordinamento.

Ebbene, si legge nel n. 4.4 del "considerato in diritto" della sentenza n. 241 del 2009 che «... Tra i casi in cui il collegio deve disporre l'archiviazione, l'art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989 include quello della qualificazione del reato contestato come non appartenente a quelli indicati dall'art. 96 Cost. Si tratta, per vero, di una archiviazione, per così dire, anomala o comunque asistemica, in quanto non pone fine al procedimento e non implica una determinazione negativa sull'esercizio dell'azione penale; anzi,

* Audizione informale dinanzi alla Giunta per le Autorizzazioni della Camera dei Deputati nella riunione del 22 marzo 2011.

implica proprio un seguito procedimentale nelle forme ordinarie, sicché il provvedimento ha solo il significato di una declinatoria della propria competenza funzionale da parte del tribunale dei ministri.

È evidente che, anche e soprattutto in questa situazione, la Camera competente ha 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'art. 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 condivida 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'art. 96 Cost.

Conseguentemente la Corte costituzionale, in quella occasione, decise che «a) non spettava al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Firenze non trasmettere gli atti al Procuratore della Repubblica perché questi desse comunicazione al Presidente della Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 8, comma 4, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 della Costituzione), del provvedimento in data 31 marzo-4 aprile 2005, con il quale detto Collegio ha escluso la natura ministeriale dei reati ascritti all'imputato, limitandosi a disporre la trasmissione degli atti stessi all'autorità giudiziaria competente;

b) non spettava al Tribunale di Livorno, sezione distaccata di Cecina, omettere di rilevare che non era stata data dal Procuratore della Repubblica la comunicazione del suindicato provvedimento del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Firenze e di adottare i provvedimenti conseguenti di competenza al fine di rimediare alla mancata comunicazione.

3. Ne segue che, in tanto la Corte costituzionale ritenne che fosse stata menomata l'attribuzione costituzionale della Camera dei Deputati, di dare «una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria», e quindi di poter «sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale», in quanto la stessa Corte individuò nell'art. 8 comma 4 della legge costituzionale n. 1 del 1989, il fondamento costituzionale dell'obbligo di informazione del Procuratore della Repubblica e del Tribunale dei Ministri.

In altre parole, l'attribuzione costituzionale della Camera, consistente nella possibilità di dare «una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria», e qualora «non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri», il suo potere di «sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciuta dall'art. 96 Cost.», deriva dall'esistenza di uno specifico obbligo di informazione in capo ad un organo terzo.

Il che risponde ai principi del nostro ordinamento e alla consolidata giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le attribuzioni costituzionali possono fondarsi o su un diretto riconoscimento normativo di esse (ad es. nell'art. 68 commi 1 e 2 Cost. l'espresso riconoscimento del potere della Camera di ritenere che una data espressione di pensiero costituisca esercizio della funzione parlamentare e del potere di autorizzare le misure coercitive a carico di un proprio componente) oppure, come nel caso Matteoli, sulla previsione di un obbligo in capo ad un organo "terzo" da cui indirettamente derivi una data attribuzione in capo alla Camera, e cioè, nella specie, il diritto della Camera ad essere informata dell'avvenuta archiviazione.

Dal quale diritto ad essere informata non discende, però, anche il potere della stessa Camera di dare un'autonoma qualificazione al reato contestato sovrapponendosi alla qualificazione della «non ministerialità» del reato cui è pervenuta l'autorità giudiziaria. Su questo punto la Corte costituzionale è stata chiara, sia nel n. 4.4. del considerato in diritto della sentenza n. 241 del 2009, sopra riportato, sia alla fine del secondo capoverso del n. 4.5., allorché la Corte ha ribadito che dall'omessa comunicazione dell'autorità giudiziaria «deriva la menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita della Camera dei deputati, che, se del caso, potrebbe sollevare conflitto di attribuzione davanti a questa Corte, ritenendo, in

ipotesi, che l'asserita indebita qualificazione come non ministeriale del reato contestato abbia precluso alla Camera competente la possibilità di fare valere la quarentigia di cui all'art. 96 Cost. ».

E va ricordato che, proprio in omaggio a questo passaggio della sentenza n. 241 del 2009, il Tribunale di Livorno, sez. di Cecina, ha sollevato, con ordinanza 18 dicembre 2009, il ricorso per conflitto di attribuzioni n. 2 del 2010 (giudicato ammissibile dalla Corte costituzionale con ord. n. 211 del 2010) contro la delibera della Camera dei Deputati del 28 ottobre 2009 che autonomamente, ma - secondo il Tribunale - indebitamente, aveva provveduto a qualificare come "ministeriale" il reato di cui è imputato il Ministro Matteoli, anziché limitarsi a sollevare il conflitto dinanzi alla Corte costituzionale contestando l'opposta qualificazione cui era pervenuta l'autorità giudiziaria.

4. Ciò premesso, e venendo al caso posto oggi all'attenzione dell'on. Giunta per le elezioni, ci si deve chiedere - per poter ragionare *a fortiori* come hanno fatto gli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli con riferimento alla sentenza n. 241 del 2009 - quale sia il fondamento dell'asserita attribuzione costituzionale di cui si assume l'avvenuta menomazione della Camera da parte della Procura e del GUP del Tribunale di Milano.

Ebbene, gli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli fondano l'«interesse» della Camera per la proposizione del ricorso sul fatto che la Procura di Milano e il GUP avrebbero omesso «colpevolmente (o peggio dolosamente)» di trasmettere gli atti al Tribunale dei ministri.

Ma a parte il rilievo, già anticipato, secondo cui la presenza di un interesse (di fatto) non è idoneo a fondare, di per sé, un'attribuzione costituzionale, è sicuramente infondato prefigurare un comportamento colposo o addirittura doloso nella mancata trasmissione degli atti al Tribunale dei Ministri senza prima aver dimostrato che la Procura di Milano e il GUP fossero, per legge, obbligati, nel caso di specie, a trasmettere gli atti al Tribunale dei Ministri.

Una siffatta norma non è però prevista in nessuna piega del nostro ordinamento. In una vicenda analoga, la Corte di cassazione, sez. VI penale, nella sentenza 3-11 marzo 2011, ric. *Mastella*, n. 10130, ha infatti di recente statuito che «...l'obbligo informativo (nei confronti della Camera: n.d.r.) non è richiesto né dalla legge, né dalla sentenza n. 241/2009. Ciò proprio perché, non essendo mai stato chiamato in causa il collegio per i reati ministeriali, non è neppure profilabile un interesse giuridicamente qualificato e, per di più, attuale della Camera di appartenenza dell'inquisito ad interloquire all'interno del procedimento, non venendo in considerazione la natura ministeriale del reato, ma soltanto la qualità soggettiva dell'imputato; una qualità da sola irrilevante al fine dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 9 comma 3 della legge cost. n. 1 del 1989».

E aggiunge la S.C.: «Ne deriva allora 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». Con il che è la stessa S.C. ad escludere che nella specie si possa ragionare *a fortiori* argomentando dalla sentenza n. 241 del 2009.

5. Ma c'è un altro passaggio della stessa sentenza che smentisce la tesi che il comportamento della Procura e del GUP possa essere qualificato colposo se non addirittura doloso.

La S.C. afferma infatti esplicitamente che «l'affermazione della Corte costituzionale, secondo cui all'organo parlamentare non può essere sottratta "una propria e autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria" non può essere intesa, così come assume la difesa dell'imputato (e come assumono in questa sede gli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli), nel senso di negare all'autorità giudiziaria procedente la potestà esclusiva di qualificare la natura del reato ovvero di attribuirlo, sullo stesso piano, al Parlamento». Infatti «il potere di qualificazione del reato, anche con riferimento alla sua natura, ministeriale o meno, spetta sempre all'autorità giudiziaria».

L'opposta tesi, secondo la quale il potere di qualificazione del reato, anche con riferimento alla "ministerialità" del reato, spetterebbe alla Camera d'appartenenza non ha quindi, attualmente, fondamento nel nostro ordinamento.

Ma v'è di più. Un siffatto potere di qualificazione si porrebbe in contrasto col principio dell'indipendenza del giudice nella sua attività interpretativa (art. 101 comma 2 Cost.).

E pertanto, quando la Camera dei Deputati, lo scorso 3 febbraio 2011, anziché limitarsi a respingere la richiesta ex art. 68 comma 2 Cost. di autorizzazione domiciliare di alcuni locali, siti in Segrate, recanti la scritta "Segreteria onorevole Silvio Berlusconi", ha addirittura assunto, a base della sua delibera, l'incompetenza funzionale della Procura di Milano in quanto il reato contestato all'on. Berlusconi avrebbe "natura ministeriale", ha esorbitato dalle sue attribuzioni costituzionali (pur senza adottare un provvedimento

atto a menomare le attribuzioni della Procura della Repubblica, che ha conseguentemente potuto continuare a svolgere le proprie funzioni).

6. Pertanto, mentre è indiscutibile che alla Camera spetti di deliberare l'autorizzazione a procedere da parte della giurisdizione ordinaria «per i reati commessi» dal Presidente del Consiglio e da Ministri «nell'esercizio delle proprie funzioni» (art. 96 Cost.), è del pari indiscutibile che spetta alla magistratura ordinaria, in prima battuta, la qualificazione del reato in senso ministeriale o meno.

E quindi la Giunta delle Elezioni e delle Immunità parlamentari del Senato è caduta in un'evidente tautologia quando, in data 3 novembre 2010, ha deliberato all'unanimità di richiedere «*all'Assemblea di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale in ragione della violazione della competenza del Tribunale dei Ministri che ha comportato l'omissione di quegli obblighi di autorizzazione o di comunicazione che costituiscono la premessa indispensabile affinché il Senato possa compiere autonomamente la propria valutazione sulla qualificazione dei reati in questione*».

L'art. 6 comma 1 della legge cost. n. 1 del 1989, sul quale erroneamente si fonda il Senato, impone infatti di inviare al Procuratore della Repubblica del capoluogo del distretto di corte d'appello soltanto i rapporti, i referti e le denunce concernenti «*i reati indicati dall'art. 96 della Costituzione*», e cioè «*i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni*» dal Presidente del Consiglio e dai Ministri: i soli reati qualificabili dal magistrato ordinario, alla luce dell'art. 96 Cost., come "ministeriali". A sua volta il Procuratore della Repubblica, «*omessa ogni indagine*» (beninteso: "sui fatti"), deve trasmettere gli atti al competente Tribunale dei Ministri, ma «*con le sue richieste*», il che evidentemente presuppone - ancora una volta - che il p.m. abbia qualificato in senso "ministeriale", alla luce dell'art. 96 Cost., il reato di cui deve riferire al Tribunale dei Ministri.

La tesi, fatta propria dal Senato, secondo la quale anche i rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati «*extrafunzionali*» commessi dal Presidente della Repubblica e dai Ministri dovrebbero essere trasmessi al Tribunale dei Ministri, urta infatti non solo contro la lettera degli artt. 96 Cost. e 6 comma 1 della legge cost. n. 1 del 1989, e, ma anche contro il "nuovo" art. 68 comma 2 Cost., il quale ha escluso in via generale la previa autorizzazione a procedere. Opinando come ha fatto il Senato, l'autorizzazione a procedere verrebbe fatta surrettiziamente rivivere con riferimento a tutti i reati commessi dal Presidente del Consiglio e dai Ministri.

E che quella qui sostenuta, e non altra, sia l'interpretazione da dare alla Costituzione e alla legge costituzionale n. 1 del 1989, è altresì comprovato dal tenore della proposta di legge del deputato Consolo (XVI leg., n. 891) presentata l'8 maggio 2008, tendente a modificare l'ultima frase del primo comma dell'art. 2 della legge 5 giugno 1989, n. 219 là dove recita che «*...in tale ultima ipotesi il collegio dispone altresì la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato*».

L'on. Consolo, sul presupposto, peraltro indimostrato, che «*spetta esclusivamente agli organi parlamentari la competenza a decidere in ordine alla concreta applicabilità delle prerogative che, in materia di tutela giurisdizionale, la Costituzione riconosce ad alcuni soggetti politico-istituzionali*», proponeva infatti di sostituire tale disposto con un altro che imponeva la trasmissione degli atti al Presidente della Camera, specificando che «*a tale Camera è riservata la valutazione circa la riconducibilità dei reati a quelli indicati nell'art. 96 della Costituzione*».

Con il che si dimostrano due cose. La prima è che anche l'on. Consolo alludendo ai «*reati indicati nell'articolo 96 della Costituzione*» li identificava con i soli reati funzionali. La seconda è che, quanto meno a livello di legge ordinaria, lo stesso on. Consolo riconosceva la non spettanza alla Camera della potestà di qualificazione del reato.

7. Restano infine da evidenziare due altri punti che sollevano ulteriori perplessità quanto alla esaminata proposta di sollevare un conflitto di attribuzioni.

Primo punto. Sottolineandosi, dai parlamentari istanti, che la menomazione delle attribuzioni della Camera dei Deputati da parte della Procura e del GUP di Milano deriverebbe dalla omessa trasmissione degli atti del processo Berlusconi al Tribunale dei Ministri, in definitiva si ammette che il pregiudizio per la Camera dei Deputati è, al momento, soltanto indiretto. Chi sarebbe pregiudicato è infatti un terzo organo dello Stato, e cioè il Tribunale dei Ministri di Milano, il quale, però, non è stato finora investito di alcun reato, di cui quindi, al momento attuale, non ha anch'esso titolo per lamentarsi.

In secondo luogo, una volta ammesso che il conflitto intercorra tra l'autorità giudiziaria ordinaria e il Tribunale dei Ministri, con esclusione della Camera dei Deputati, ne segue che, quando questo conflitto

fosse attuale ex art. 28 c.p.p., si tratterebbe comunque di un conflitto di competenza, interno all'ordine giudiziario, rimesso alla decisione della Corte di cassazione (art. 32 c.p.p.).

E se l'art. 37 comma 2 della legge 11 marzo 1953, n. 87, relativamente ai conflitti costituzionali di attribuzione tra i poteri dello Stato, dispone che «*Restano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione*», ciò sta a significare *a fortiori* che le questioni di competenza non assurgono in alcun caso al livello di controversia costituzionale.