

## ***Repetita iuvant (?)*: l'ultima giurisprudenza parlamentare in tema di responsabilità ministeriale**

di **Elena Malfatti** - Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Pisa.

Il tema della responsabilità ministeriale, indubbiamente importante, in determinati frangenti avvertito come centrale nell'esperienza italiana<sup>1</sup>, o addirittura decisivo per la credibilità delle nostre istituzioni<sup>2</sup>, sembra entrato recentemente in un cono d'ombra, come tanti altri temi del resto, a vantaggio delle molteplici, approfondite riflessioni che per lo più insistono sulle riforme costituzionali *in itinere*; riforme le quali, come noto, non incideranno in alcun modo – se portate a compimento – sul versante della suddetta responsabilità, né sotto il profilo strettamente giuridico-

---

<sup>1</sup> Si pensi all'importanza della vicenda nota come “caso Mancuso”, che condusse alla metà degli anni '90 all'impostazione di un conflitto senza precedenti tra il Ministro della Giustizia *pro-tempore* Filippo Mancuso ed il Senato che aveva votato a suo carico una mozione di sfiducia individuale, e che condusse la Corte costituzionale ad una decisione assolutamente centrale, ancora oggi, per decifrare le coordinate della nostra forma di governo, ovvero alla sent. n. 7/1996: con tale decisione la Corte sparigliava una situazione molto complicata, in cui per la prima volta nella storia della Repubblica un ministro che si trovava “in rotta di collisione” con la stessa compagine governativa non si voleva dimettere. L'istituto della sfiducia individuale veniva infatti “sdoganato” dalla Corte, e ricondotto alle maglie della forma di governo parlamentare, anche se poi esso si rivelerà una specie di “arma spuntata”, in mano alle forze politiche presenti in Parlamento, perché in nessun altro caso, finora, le mozioni di sfiducia individuali via via presentate sono state infine approvate dall'Assemblea (v. anche *infra*, nel testo). Cfr. per tutti, S. BARTOLE, *Il caso Mancuso alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, 67.

<sup>2</sup> Il culmine, in senso negativo, è stato raggiunto - ad avviso di chi scrive - nel 2011, con la vicenda che ha coinvolto il Presidente del Consiglio *pro-tempore* e deputato Silvio Berlusconi, ed in particolare col “caso Ruby” che ha determinato una clamorosa dialettica, in seno agli organi parlamentari: con la Giunta per le autorizzazioni che ha, dapprima, proposto all'Assemblea di restituire gli atti relativi alla richiesta di eseguire, *ex art.* 68, comma 2, Cost., una perquisizione domiciliare nei confronti dell'On. Berlusconi, sul presupposto che la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, richiedente l'autorizzazione, non avesse ipotizzato che nel caso di uno dei reati indagati potesse trattarsi di reato ministeriale (dovendosi viceversa, a proprio avviso, sempre mettere il potere politico in grado di qualificare le ipotesi di reato contestate a un membro del Governo). Successivamente la Giunta ha proposto, ancora all'Assemblea, di elevare conflitto avverso la medesima Procura (oltre che avverso il Giudice per le indagini preliminari), per annullare tutti gli atti di indagine nel frattempo compiuti nei riguardi del Presidente Berlusconi dalla magistratura milanese; questo dopo che in seno all'Ufficio di Presidenza della Camera non era emerso un orientamento maggioritario, né favorevole né contrario, alla proposta di elevazione del conflitto. L'Assemblea di Montecitorio ha approvato in due momenti diversi (febbraio e aprile 2011) entrambe le proposte della Giunta, sollevando grande clamore e dibattito nel Paese. Cfr., fra gli altri, G. GEMMA, *Parlamento e reati ministeriali: difensore della legalità o cane da guardia dei ministri?*, in *Quad. cost.*, 2011 fasc. 4, 939; A. PACE, *La Camera dei deputati può, attualmente, sollevare un conflitto tra poteri contro il p.m. e il tribunale di Milano per il c.d. caso Ruby?*, in *www.rivistaAIC*, 2011, fasc. 1.

formale della disciplina dei reati ministeriali, né sul piano più ampio dei rapporti politici (o meglio, dei riflessi di questa peculiare responsabilità sui rapporti) tra Governo e Parlamento<sup>3</sup>.

Ci si potrebbe domandare se un contributo determinante all'“assestamento” di tale regime di responsabilità (e quindi all'“accantonamento” del problema come tale), che restituisce un tratto caratteristico della nostra forma di governo, sia pervenuto dalla giurisprudenza costituzionale, la quale risulta ormai abbastanza ampia ed articolata, in materia - in virtù dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato che la Corte ha dovuto affrontare e risolvere, negli anni - e che è culminata nella sent. n. 29/2014<sup>4</sup>; non sembrerebbe peregrino, infatti, affermare che la disciplina vigente, uscita dalle leggi di revisione costituzionale e ordinaria del 1989, sia stata fortemente implementata dal ragionamento denso, a tratti cristallino, a tratti per vero più opaco, tramite la quale la Corte è andata a “rileggerla”, e che in un filo rosso ha legato la soluzione dei diversi conflitti interorganici, a partire dal c.d. “caso Matteoli” del 2009<sup>5</sup>.

E' più precisamente da chiedersi se questa giurisprudenza, con i suoi approdi<sup>6</sup>, possa aver fornito risposte, anche preventive, alle diverse situazioni che possono concretamente presentarsi (alcune complicate dal fatto che i ministri spesso hanno al contempo lo *status* di parlamentare, e quindi la Camera di appartenenza può avere la tentazione di far valere pure le prerogative previste dall'art. 68 Cost., oltre a (o in luogo di) quelle scaturenti dall'art. 96 Cost. e dalla ulteriore disciplina in materia<sup>7</sup>); spiegando in qualche misura, pur implicitamente, la rapida deflazione dei conflitti tra poteri cui pare assistersi in quest'ambito, in special modo la (attualmente totale) scomparsa di ricorsi alla Corte costituzionale da parte dell'autorità giudiziaria penale, mentre vicende importanti che coinvolgono *ex* ministri risultano ancora aperte ma in sedi giurisdizionali

<sup>3</sup> Almeno stando al testo del d.d.l. costituzionale c.d. Boschi-Renzi, *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, approvato dal Senato in prima lettura nell'agosto 2014 ed attualmente in discussione alla Camera dei deputati (cfr. ATTI CAMERA, XVII legislatura, n. 2613-A e abb.).

<sup>4</sup> Con la quale i Giudici della Consulta hanno deciso un conflitto sollevato dalla Corte di cassazione contro l'*ex* Ministro della Giustizia Roberto Castelli; v.la in *Giur. cost.*, 2014, 441, con nota di E. VIVALDI, *La Corte costituzionale (finalmente) annulla una delibera c.d. di ministerialità*; cfr. anche R. DICKMANN, [La Corte esclude la concorrenza delle procedure di cui agli articoli 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. quando l'autore di reati di opinioni cumuli le qualità di parlamentare e di ministro \(nota a Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29\)](#), in [www.dirittifondamentali.it](#).

<sup>5</sup> Per i dettagli delle diverse vicende sia consentito rinviare a E. MALFATTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, 2011, spec. 265 e ss., e a E. MALFATTI-M. NISTICÒ, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2010-2012)*, Torino, 2014, spec. 316 e ss.

<sup>6</sup> Per un'analisi particolarmente approfondita degli orientamenti giurisprudenziali maturati negli ultimi anni, anche alla luce delle posizioni assunte dalle Camere e dall'autorità giudiziaria nei procedimenti passati, cfr. E. VIVALDI, *La natura ministeriale del reato alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale: un punto di arrivo?*, in [www.costituzionalismo.it](#), 2013, fasc. 2.

<sup>7</sup> Di questa “tentazione” è sintomatica la stessa vicenda che ha coinvolto il Ministro-Senatore Castelli, dipanatasi a partire dalla sent. n. 304/2007 e culminata nella sent. n. 29/2014, già richiamata nel testo; ad una «sorta di altalenante esercizio del potere “qualificatorio” relativamente a un medesimo fatto» si riferisce esplicitamente la Corte costituzionale in quest'ultima decisione, al punto 4 del *Considerato in diritto*, ricordando come in un primo tempo, le affermazioni del Sen. Castelli (oggetto a loro volta di giudizio civile e di giudizio penale) fossero state considerate dal Senato «opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni» (e perciò ricondotte nel perimetro dell'art. 68, primo comma, della Costituzione); in un secondo momento, invece, dopo le pronunce contrarie adottate dalla Corte, esse sono state piuttosto configurate, sempre dal Senato, come costitutive di ipotesi di reato a cui potesse riconoscersi «il carattere della ministerialità» nonché ritenute «coperte dall'esimente di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989».

differenti<sup>8</sup>. E' inoltre da valutare – scopo precipuo di queste brevi osservazioni - l'incidenza del percorso intrapreso dai Giudici della Consulta sulla c.d. giurisprudenza parlamentare.

La Corte costituzionale, con i suoi interventi dipanatisi nel corso di un quinquennio<sup>9</sup>, ha tratteggiato un quadro in virtù del quale, in estrema sintesi - risultando (anche) le prerogative del Governo non una protezione offerta alla persona del ministro volta per volta coinvolto in inchieste giudiziarie, ma un elemento costitutivo della funzione da essa (esso) esercitata, secondo la procedura speciale innovata dalla legge cost. n. 1/1989, ed essendo (anche) tali prerogative soggette a stretta interpretazione - gli eventuali reati ministeriali che vengano ipotizzati dalla magistratura sono da considerarsi attribuiti alla stessa giurisdizione ordinaria, configurandosi invece come residuali gli spazi di intervento degli organi parlamentari; se, infatti, la Camera competente è investita dell'attribuzione dell'autorizzazione a procedere, rispetto alla quale diventa strumentale il sindacato incidentale sull'effettiva natura dell'illecito, e tale «valutazione (...) funge da fase prodromica, ai fini dell'esercizio della sola attribuzione conferita dall'art. 96 Cost. in punto di autorizzazione a procedere, (ciò) non equivale a dire che essa (la Camera) si possa sostituire al giudizio espresso, nell'ambito di una prerogativa costituzionale esclusiva, dall'autorità giudiziaria, o persino possa prevalere su di esso»<sup>10</sup>.

Ancora e per converso - ridimensionando un assai discusso *obiter dictum* presente nella sent. n. 241/2009 (la sentenza capostipite del “caso Matteoli”), secondo cui «all'organo parlamentare (...) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» - la Corte giunge a “sagomare” lo stesso potere degli organi parlamentari, che potrebbero (al più) sollevare conflitto di attribuzioni per contestare le modalità, in concreto, dell'esercizio del potere di qualificazione dell'illecito commesso dal ministro, da parte dell'autorità giudiziaria procedente; giammai, invece, ritagliarsi lo spazio per pronunciarsi sulla ministerialità del reato<sup>11</sup>, per inibire la prosecuzione dell'*iter* giudiziale, l'unico

<sup>8</sup> Il riferimento va in particolare alla vicenda che ha coinvolto l'ex Ministro senza portafoglio con deleghe per il Turismo Vittoria Brambilla, sulla quale v. *infra*, nella parte finale del testo.

<sup>9</sup> Eccezion fatta per la sent. n. 403/1994, con la quale la Corte risolse un conflitto di attribuzioni tra la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e la Camera dei deputati, per avere quest'ultima restituito gli atti relativi ad una domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'On. Luigi Ciriaco De Mita, nella sua qualità di ex Presidente del Consiglio; sia consentito rinviare a E. MALFATTI, *Natura e poteri di indagine del «tribunale dei ministri» in un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Foro it.*, 1994, I, 1423.

<sup>10</sup> Questo, come rileva anche E. VIVALDI, *op. ult. cit.*, pare il tratto più nitido delle sentenze “gemelle” nn. 87 e 88/2012, rispettivamente punto 5.3 e punto 3.3. del *Considerato in diritto*, oggetto di molte riflessioni in dottrina, tra le quali, a titolo esemplificativo, ricordiamo E. FURNO, *Il “caso Ruby” ed i reati ministeriali: finale di partita?*, in *Giur. cost.*, 2012, 1249; T.F. GIUPPONI, *I casi Berlusconi e Mastella davanti alla Corte costituzionale: davvero nessuno spazio per il principio di leale collaborazione?*, *ivi*, 1292; C. GABRIELLI, *Dalla Corte costituzionale un'attesa messa a punto delle prerogative del Parlamento in materia di reati ministeriali*, in *Giur. it.*, 2012, 2377; E. ALBANESI, *La Corte precisa il senso di un precedente obiter circa la «propria» ed «autonoma valutazione» delle Camere sulla natura ministeriale dei reati*, in *Giur. it.*, 2013, 526.

<sup>11</sup> Nettissimo, in questo senso, anche A. PACE, *Conflitto inesistente*, in [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 16 febbraio 2012. Quanto agli elementi che in concreto caratterizzano la categoria dei reati ministeriali, la più recente giurisprudenza della Corte di cassazione è arrivata a definire nei termini di «diritto vivente», da una parte «la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è connesso»; dall'altro lato, «il rapporto di connessione fra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal ministro, rapporto che sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto»; cfr. Cass. pen., sez. V, 6 agosto 2014, n. 34546, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it).

potere di *vindicatio* di tali organi essendo quello di contestare, per la via del contenzioso costituzionale, la qualificazione del fatto da parte della autorità giudiziaria procedente<sup>12</sup>.

«Se, infatti, il potere della Camera competente di negare l'autorizzazione a procedere (reputando «che l'inquisito abbia 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») risulta intrinsecamente collegato dalla legge costituzionale al fatto che il ministro "inquisito" sia chiamato a rispondere di un reato commesso nell'esercizio delle proprie funzioni, a norma dell'art. 96 Cost., è del tutto evidente che la sussistenza di tale connessione debba essere pregiudizialmente "accertata". Il che presuppone, a sua volta, o che l'autorità giudiziaria abbia positivamente proceduto nelle forme previste per i reati ministeriali» (...); «o che la Camera competente abbia attivato, attraverso il rimedio del conflitto, il meccanismo di accertamento "costituzionale" devoluto» alla stessa Corte; questo il punto d'arrivo della più recente giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup>.

E' allora (e semmai) sul versante dei rapporti di forza tra le diverse componenti politiche che ancora viene a giocarsi, talvolta, la partita della responsabilità ministeriale, se è vero che via via la carta della mozione di sfiducia individuale viene ad essere minacciata, o addirittura effettivamente calata, nella dinamica parlamentare, decisiva risultando infine la linea della compagine governativa attorno al ministro volta per volta destinatario della mozione, giacché la prassi recente mostra sostanzialmente due scenari: se l'Esecutivo continua a sostenere politicamente il ministro che si vorrebbe sfiduciare, non solo costui non si dimette, ma la stessa maggioranza parlamentare si ricompatta infine attorno al Governo<sup>14</sup>, e quindi l'esito della votazione sulla mozione risulterà negativo; se invece il Presidente del Consiglio e gli altri ministri, o comunque esponenti politici vicini al Governo di fatto "isolano" colui del quale è in discussione la responsabilità politica, le dimissioni del singolo membro della compagine governativa prevedibilmente arriveranno, anche indipendentemente dalla formalizzazione e dalle sorti della mozione di sfiducia individuale<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Così, espressamente, la sent. n. 29/2014, punto 4 del *Considerato in diritto*, laddove i Giudici della Consulta precisano inoltre che «a quel punto, sarebbe (...) di esclusiva competenza della Corte costituzionale dirimere il contenzioso ed assegnare definitivamente la corretta qualificazione (costituzionalmente significativa) dei fatti ascritti al parlamentare-ministro, agli effetti della correttezza o meno del procedimento adottato».

<sup>13</sup> E' di tale tenore l'importante conclusione della sent. n. 29/2014, che stigmatizza l'avvenuta alterazione delle fasi del procedimento disegnato dalla riforma costituzionale del 1989, nel caso di specie per avere il Senato, su richiesta dell'interessato (l'ex Ministro Roberto Castelli), dichiarato la ministerialità del reato contestatogli; costringendo così l'autorità giudiziaria a sollevare essa stessa conflitto di attribuzione contro la delibera ed il successivo (e conseguente) diniego di autorizzazione a procedere, contestandosi in radice la spettanza al Parlamento del potere di qualificare come ministeriali determinati reati, e pretendendo piuttosto che tale qualificazione fosse riconosciuta come spettante in via esclusiva alla medesima autorità giudiziaria.

<sup>14</sup> Si potrebbero fare molteplici esempi, da quelli più risalenti dei Ministri dell'Interno Claudio Scajola e della Solidarietà sociale Paolo Ferrero, a quelli più recenti dei Ministri dei Beni culturali Sandro Bondi e della Giustizia Anna Maria Cancellieri, colpiti rispettivamente nel 2001, nel 2007, nel 2010 e nel 2013 da mozioni di sfiducia individuale che hanno avuto esito negativo, fino al caso che ha coinvolto un membro dell'attuale Esecutivo, il Ministro dell'Interno Angelino Alfano: quest'ultimo, per ben due volte in poco più di un anno e nell'ambito delle due diverse compagini governative (Letta e Renzi) delle quali ha fatto e fa parte, ha superato il test del voto dell'Aula (di Palazzo Madama e di Montecitorio, sulla base di mozioni presentate da Sel e Mov5Stelle), dapprima per la vicenda dell'espulsione della kazaka Alma Shalabajeva (luglio 2013), successivamente per la manifestazione degli operai Ast di Terni caricati dalle forze dell'ordine a Roma (novembre 2014); cfr. in <http://www.senato.it/3845?comunicato=45729> e in [http://www.camera.it/leg17/1132?shadow\\_primapagina=4187](http://www.camera.it/leg17/1132?shadow_primapagina=4187).

<sup>15</sup> Il caso della Ministra *pro-tempore* per le politiche agricole Nunzia De Girolamo, coinvolta pur senza essere indagata in un'inchiesta penale riguardante alcuni dirigenti della ASL di Benevento, pare emblematico: dopo essersi

Che la responsabilità ministeriale sia rimasta essenzialmente strumento di lotta politica, e che viceversa il terreno del contenzioso costituzionale tra le Camere e la magistratura si sia andato decisamente assottigliando, mostrandosi addirittura come una sorta di arma spuntata per le prime<sup>16</sup>, pare confermato dalla più recente giurisprudenza parlamentare, ed in particolare dalle linee argomentative che vanno emergendo nelle Giunte rispettivamente competenti a proporre all'una o all'altra Assemblea legislativa l'autorizzazione o il diniego di autorizzazione a procedere in giudizio nei confronti di ministri (od *ex* ministri) indagati per reati propri. Ci si riferisce in special modo al dibattito svoltosi in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, la quale il 7 gennaio 2015 ha formulato, a maggioranza, la proposta per l'Assemblea di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti del Senatore Altero Matteoli, nella sua qualità di Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio *pro tempore*, oltre che delle infrastrutture e dei trasporti *pro tempore*, avanzata il 3 ottobre 2014 dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Venezia, nell'ambito della delicatissima indagine sul *pool* di imprese che stanno costruendo il Mose di Venezia<sup>17</sup>.

Quello che colpisce non è tanto il carattere favorevole della proposta, rispetto alla richiesta proveniente dall'autorità giudiziaria, ché altri esempi del medesimo tenore potrebbero rinvenirsi, anche nelle precedenti legislature peraltro, per ipotesi di reato ministeriale rispetto alle quali - evidentemente - le due Giunte parlamentari non avevano rinvenuto gli estremi del rifiuto dell'autorizzazione, vale a dire una delle due esimenti previste dalla legge cost. n. 1/1989, all'art. 9<sup>18</sup>; quanto, e piuttosto, l'assenza completa, nell'intero dibattito dell'organismo presieduto da Dario Stefàno, dell'orizzonte - anche solamente ventilato - del conflitto di attribuzione<sup>19</sup>, cui la Procura

---

difesa alla Camera dei deputati con scarsa efficacia (cfr. in <http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0154&tipo=stenografico>), almeno secondo la valutazione di diversi esponenti del partito di maggioranza relativa e di altre forze politiche che sostenevano il Governo Letta, il 27 gennaio 2014 la Ministra si dimette, prima della discussione della mozione di sfiducia individuale già presentata dal Mov5Stelle e calendarizzata per il 4 febbraio seguente.

<sup>16</sup> E' evidente che, mentre in caso di qualificazione di un reato che si suppone commesso da parte di un ministro come reato *comune* la Camera competente può replicare alla magistratura attraverso lo strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato (tentando, eventualmente, di avvalorare la tesi della "ministerialità" dell'illecito), nel diverso caso in cui già l'autorità requirente, ed in particolare il Collegio per i reati ministeriali previsto dall'art. 7 della legge cost. n. 1/1989, abbia mostrato di intendere il reato come *proprio*, per la Camera richiesta (conseguentemente) dell'autorizzazione a procedere la prospettiva del conflitto costituzionale diventa scarsamente fruibile; a meno di voler negare radicalmente la configurazione della fattispecie *sub iudice* nei termini di illecito penale: caso che però sembrerebbe di scuola, dovendosi la Camera spingere a qualificare l'attività prodromica svolta dall'autorità giudiziaria come *abnorme* (non potendosi, sulla scorta di una giurisprudenza costituzionale consolidata, contestare le modalità di esercizio del potere giudiziario).

<sup>17</sup> Cfr. ATTI SENATO, XVII legislatura, *Attività non legislative*, Documento IV-bis n. 1, in <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/805579.pdf>, oltre al *Resoconto sommario* della seduta n. 56, 07 gennaio 2015, in <http://www.senato.it/japp/bat/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=17&id=826281>.

<sup>18</sup> Per due esempi tratti dall'esperienza di entrambi i rami del Parlamento, si possono ricordare l'autorizzazione a procedere concessa dal Senato nel gennaio 1005 per il Ministro della Sanità, Francesco De Lorenzo (cfr. ATTI SENATO, XII legislatura, 24 gennaio 1995, *Resoconto stenografico della seduta n. 109*), e l'analoga autorizzazione concessa dalla Camera nel febbraio 2006 (XIV legislatura), con riferimento al Ministro delle Politiche agricole e forestali Gianni Alemanno (cfr. ATTI CAMERA, XIV legislatura, 8 febbraio 2006, *Resoconto stenografico della seduta n. 747*).

<sup>19</sup> Lo stesso rappresentante della forza di opposizione (Sen. Caliendo, FI-PdL) che pure lamenta la violazione da parte della Procura della Repubblica della disposizione di cui all'art. 6, comma 2, della legge cost. n. 1/1989, che poi si sarebbe sostanziata in un ritardo nella trasmissione degli atti al c.d. Tribunale dei ministri (*infra*, alla nota seguente), precisa di non aver mai sostenuto la possibilità di sollevare sui profili in questione un conflitto di attribuzione. Neppure

richiedente l'autorizzazione a procedere avrebbe poi a sua volta dovuto rispondere costituendosi in giudizio di fronte alla Corte costituzionale.

Gli interventi dei membri della Giunta del Senato, difatti, oscillano tra la prospettiva di restituire gli atti all'autorità giudiziaria, perché – diversamente da quanto prospettato dalla richiedente - l'ipotesi di reato oggetto dell'accusa (corruzione) non sarebbe mai riconducibile alla fattispecie enucleata dall'art. 96 Cost., e quindi ai reati ministeriali, e la prospettiva opposta di non concedere<sup>20</sup> l'autorizzazione a procedere perché – piuttosto - il Ministro Matteoli non avrebbe avuto alcuna alternativa, rispetto ad una decisione (quella contenuta in un d.p.c.m. del 12 febbraio 1999, di approvazione di un accordo di programma sulla chimica a Porto Marghera) assunta dall'Esecutivo precedentemente in carica. La Giunta, a maggioranza, si orienterà infine sulla linea per così dire “mediana” del suo Presidente, di concedere effettivamente l'autorizzazione a procedere<sup>21</sup>, sulla base di una ricostruzione assai lineare di quanto emergeva dagli atti di causa, ovvero perché il *pactum* corruttivo sarebbe stato stipulato proprio in relazione all'esercizio delle funzioni e dei poteri spettanti al Ministro *pro-tempore*, e quindi non si sarebbe potuta ravvisare in alcun modo una delle due scriminanti previste dalla disciplina in materia (un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o un interesse comunque preminente, nell'esercizio della funzione di Governo, che soli giustificerebbero il rifiuto di autorizzazione a procedere, nella logica della riforma del 1989).

Il conflitto di attribuzioni emerge piuttosto “in negativo”, e cioè, da un lato, come unica strada in astratto percorribile, in vicende che coinvolgono la responsabilità dei ministri, per far valere violazioni eventuali commesse dall'autorità giudiziaria; ma, dall'altro lato, come strumento che a ben guardare non è spendibile, nel caso *de quo*, in assenza dei requisiti processuali disegnati piuttosto chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale (l'attualità dell'interesse a ricorrere, giacché il Senato è stato posto pienamente in grado di esercitare il proprio potere autorizzativo *ex art. 96 Cost.*). Un bel tratto di strada sembra dunque essere stato percorso, dal primo “caso Matteoli” del 2009 al secondo “caso Matteoli” di questo inizio di 2015, perché si è passati da una velleitaria negazione di autorizzazione a procedere, che non era peraltro mai stata richiesta<sup>22</sup>, ad una concessione invece piuttosto meditata (se l'Assemblea di Palazzo Madama a giorni confermerà le risultanze istruttorie della Giunta) del provvedimento medesimo: come dire, *repetita iuvant*.

Rimane “seminascosta”, tra le righe del dibattito svoltosi in seno alla Giunta, ma non per questo la si può ignorare, la prospettiva (che sarebbe alternativa a quella del conflitto) di un uso disinvolto del diniego di autorizzazione a procedere, diniego il quale, pur illegittimo (perché

---

immaginabile in astratto, e d'altro canto, una delibera di “ministerialità” del reato, posto che – al di là dell'argine a questo tipo di provvedimenti posto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 29/2014 - nel caso di specie la magistratura si era già posta in quest'ottica, escludendo dunque che il reato contestato a Matteoli fosse da qualificarsi come reato comune.

<sup>20</sup> In realtà serpeggia nelle doglianze di alcuni senatori l'argomento di un supposto ritardo con il quale la Procura di Venezia avrebbe trasmesso gli atti al c.d. Tribunale dei ministri; ma viene facilmente replicato come, alla fine, il Senato sia stato investito della questione, e come in ogni caso una tale criticità dovesse essere fatta valere – su iniziativa della parte interessata - nel corso del processo penale.

<sup>21</sup> Il Presidente della Giunta del Senato sottolinea peraltro come gli effetti pratici della concessione dell'autorizzazione a procedere siano i medesimi della restituzione degli atti all'autorità giudiziaria, atteso che l'autorità giudiziaria potrebbe in entrambi i casi continuare il procedimento penale nelle forme ordinarie.

<sup>22</sup> Cfr. la proposta della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati del 28 luglio 2009, in <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2009/07/28/leg.16.bol0211.data20090728.com17.pdf>, che l'Assemblea di Montecitorio approverà il 28 ottobre del medesimo anno.

motivato da finalità diverse da quelle previste dalla legge costituzionale), scaricherebbe ancora una volta sulle spalle della magistratura l'onere di sollevare un conflitto, denunciando il vizio da cui sarebbe affetto il diniego medesimo (in buona sostanza, un vizio di erronea valutazione dei presupposti dell'autorizzazione), e così "inseguendo" le scelte del potere politico, secondo uno spartito pericolosamente vicino a quella prassi che, come noto, è andata implementando la previsione relativa all'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari, *ex art. 68, comma 2, Cost.*, a seguire la sent. n. 1150/1988<sup>23</sup>. E' a tale ultimo proposito che viene allora e conclusivamente da interrogarsi sullo stato della giurisprudenza parlamentare in materia di responsabilità ministeriale quale appare oggi, nel suo complesso, perché potrebbe essere quella di più frequenti rifiuti di autorizzazioni a procedere l'ultima carta che prova a giocare la politica, nella sua partita con la magistratura<sup>24</sup>.

Abbastanza interessanti, all'uopo, paiono due vicende affrontate piuttosto di recente dalle Giunte di Camera e Senato rispetto ad altri due *ex* Ministri (Vittoria Brambilla<sup>25</sup> e Roberto Calderoli<sup>26</sup>), e per un problema analogo, ovvero l'indebito uso (almeno secondo la magistratura) dei c.d. voli blu, i voli su aerei o elicotteri di Stato. E' di poche settimane addietro, inoltre, un esposto alla magistratura ed una polemica scatenata sulla stampa dal Ministro della Difesa in carica, Roberta Pinotti, per aver utilizzato nel settembre 2014 un volo militare sulla tratta Roma-Genova,

---

<sup>23</sup> Secondo lo schema processuale suggerito da una consolidata giurisprudenza costituzionale, Camera o Senato assumono la veste di resistenti a fronte di ricorsi intentati da magistrati che vogliano superare l'ostacolo alla prosecuzione del giudizio di fronte ad essi pendente, posto da delibere di insindacabilità; sul punto, sia consentito rinviare a E. MALFATTI, *Le prerogative costituzionali del potere politico nella lente "riflessa" della giurisprudenza. Qualche spunto ricostruttivo*, in G. D'ELIA, G. TIBERI, M.P. VIVIANI SCHEIN, *Scritti in memoria d' Alessandra Concaro*, Milano, 2012, 459. Tra l'altro, a inizio febbraio 2015, è esclusivamente questo tipo di problematica ad emergere, ancora, dal ruolo dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, dunque sono di tal fatta i giudizi pendenti (cfr. *www.corte costituzionale.it*, sez. *Lavori, Gli atti di promuovimento*), nonostante una ormai copiosissima giurisprudenza costituzionale in materia.

<sup>24</sup> Secondo G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1989*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, vol. II, 739, dopo la sent. n. 403/1994 (di cui un cenno *supra*, alla nota 9) il mutamento del clima politico ha reso più conflittuali i rapporti tra le Camere e il potere giudiziario, e a partire dalla XIII legislatura i casi di diniego dell'autorizzazione a procedere hanno iniziato a crescere.

<sup>25</sup> Sulla vicenda Brambilla, già accennata *supra*, nota 8, la Camera dei deputati ha negato in data 26 marzo 2014 l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 Cost., pervenuta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano (cfr. ATTI CAMERA, XVII legislatura, 26 marzo 2014, *Resoconto stenografico della seduta n. 198*); da quanto si apprende da fonti giornalistiche (*Il Tempo*, 2 febbraio 2015, *Corte dei conti inflessibile. La Brambilla usò «voli blu» per motivi personali*) l'Ufficio per i voli di Stato della Presidenza del Consiglio dei ministri sarà chiamato comunque a rispondere di danno erariale, perché da ulteriori indagini della Corte dei conti è emerso un frequentissimo uso dei c.d. voli blu da parte dell'*ex* Ministro, ed in particolare perché l'istruttoria interna non avrebbe verificato la sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina sui voli di Stato (contenuta in una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 luglio 2008, implementata poi nel 2011 sotto il Governo Monti) proprio per i due viaggi in elicottero rispetto ai quali la Procura di Milano aveva originariamente chiesto l'autorizzazione a procedere.

<sup>26</sup> Sulla vicenda Calderoli, già Ministro per la semplificazione normativa, il Senato della Repubblica ha negato in data 28 febbraio 2012 l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'art. 96 Cost., pervenuta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (cfr. ATTI SENATO, XVI legislatura, 28 febbraio 2012, *Resoconto stenografico della seduta n. 681*), per aver utilizzato impropriamente un aereo di Stato, per compiere una visita privata presso un luogo di ricovero, e dunque per finalità ed esigenze non strettamente attinenti a compiti istituzionali, come invece prevederebbe la direttiva in materia.

dove ella risiede, con riscrittura del piano di volo e senza aver formulato alcuna richiesta di autorizzazione alla Presidenza del Consiglio, come invece prevederebbe la normativa in materia<sup>27</sup>.

Se il ragionamento in seno alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato si dipana in modo, almeno apparentemente, abbastanza esauriente, cercando di avvalorare la sussistenza, nel caso che ha coinvolto il Ministro Calderoli, dei requisiti per la richiesta di utilizzo del volo di Stato (ovvero la sussistenza di inderogabili esigenze istituzionali e l'assenza di voli di linea sulla stessa tratta) come pure di evidenziare la finalità essenziale del comportamento tenuto dal Ministro<sup>28</sup>, a sua volta riconducibile – non implausibilmente – ad una delle due esimenti previste dall'art. 9 della legge cost. n. 1/1989, meno convincente risulta la proposta della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati di negare l'autorizzazione a procedere nel caso Brambilla: tutto il dibattito interno rivela, infatti, una spiccata attenzione della Giunta per quanto era emerso nel corso del procedimento penale avviato a carico della Ministra, per le modalità di svolgimento dell'istruttoria (opinando di esse) e addirittura per l'utilizzo degli elementi probatori, per trarne una conclusione – nel merito – che smentisse le conclusioni cui era giunto il Collegio per i reati ministeriali, a sostegno dell'impianto accusatorio. Nessuna specifica attenzione, viceversa, per argomentare la presenza di una delle due esimenti di cui al suddetto art. 9, legge cost. n. 1/1989, il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo venendo enucleato esclusivamente – ed apoditticamente – da quegli impegni istituzionali che la Brambilla aveva dichiarato, ai funzionari della Presidenza del Consiglio incaricati della procedura autorizzatoria dei voli di Stato, di dover assolvere nelle località nelle quali sarebbe poi stata trasportata in elicottero<sup>29</sup>.

Anche il dibattito in Assemblea, sul caso Brambilla, mostra chiaramente un appiattimento sulle risultanze processuali, sia da parte degli esponenti delle forze politiche che intendono confutarle, sia da parte di chi, piuttosto, interviene in senso adesivo; addirittura nessuna traccia di riflessione, viceversa, sugli elementi che più specificamente consentirebbero di concedere o di negare (come poi si farà) l'autorizzazione a procedere, e quindi di proseguire o di arrestare (con provvedimento di archiviazione che come noto è irrevocabile) il procedimento penale pendente. Un segnale preoccupante, mi pare, e in controtendenza rispetto ai risultati cui era pervenuta appena un mese prima la Corte costituzionale, con la sent. n. 29/2014: giacché in definitiva si riespano i poteri di valutazione dell'organo politico, revocandosi in dubbio le conclusioni cui è giunta l'autorità

---

<sup>27</sup> Cfr. [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it), 19 novembre 2014, *Roberta Pinotti, volo di Stato su misura. Nei tabulati Enav le "strane coincidenze"*; [www.europaquotidiano.it](http://www.europaquotidiano.it), 24 novembre 2014, *Volo di Stato: nessun peculato. Chiesta l'archiviazione per il Ministro Pinotti*: la Procura della Repubblica di Roma ha poi chiesto l'archiviazione del caso in quanto effettivamente l'Aeronautica militare italiana dispone di una sorta di 'tesoretto' di ore di volo di addestramento perché i piloti, per mantenere i brevetti, devono volare per un certo tempo ogni anno, e quindi il Ministro avrebbe semplicemente fruito di un "passaggio" su un Falcon 50 della nostra Aeronautica. Anche in questo caso, tuttavia, la Corte dei conti, tramite il Procuratore regionale della sezione Lazio, ha aperto un'indagine per danno erariale, come rivelano altre fonti giornalistiche: cfr. [www.iltempo.it](http://www.iltempo.it), 26 novembre 2014, *Volo della Pinotti, indaga la Corte dei conti*.

<sup>28</sup> Ovvero, conciliare i compiti del Governo in Parlamento con quelli di carattere più strettamente amministrativo connessi con l'esercizio di funzioni di Governo sul territorio, tramite la presenza – in orari ravvicinati – sia ad importanti sedute della Commissione parlamentare per il federalismo fiscale e della Commissione Bilancio che ad un incontro con i rappresentanti delle istituzioni locali, quest'ultimo nella stessa località di Cuneo in cui Calderoli ha anche compiuto una visita privata.

<sup>29</sup> Viene completamente smentito, infatti, il nucleo della *notitia criminis* che aveva originato il procedimento giudiziario, dandosi rilievo decisivo alle risultanze dell'istruttoria interna alla Presidenza dei Consiglio dei ministri che è prevista dalla disciplina sui voli di Stato, con decisione ultima spettante al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

giudiziaria senza nemmeno porsi il dubbio di investire del problema i Giudici della Consulta; con buona pace del pregiudiziale accertamento della connessione tra reato e funzione ministeriale, e della sua "spettanza" alla magistratura (sentt. nn. 87 e 88/2012).