

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

S O M M A R I O

Discussione sulle comunicazioni rese dal presidente nella seduta del 9 marzo 2011 (lettera degli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli) (<i>Seguito e conclusione</i>)	16
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere</i>)	21
ALLEGATO 2 (<i>Proposta di parere</i>)	24
ALLEGATO 3 (<i>Proposta di parere</i>)	27

Mercoledì 23 marzo 2011. — Presidenza del presidente Pierluigi CASTAGNETTI.

La seduta comincia alle 9.20.

Discussione sulle comunicazioni rese dal Presidente nella seduta del 9 marzo 2011 (lettera degli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli).

(Seguito e conclusione).

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, ricorda che nella seduta di ieri si sono svolte le audizioni informali. Si era poi concordato di rinviare il seguito e la conclusione della discussione a oggi.

Pierluigi MANTINI (UdC) si diffonde sulle problematiche evocate dalla lettera dei colleghi Cicchitto e altri e su cui largamente, sulla stampa e in dottrina, si discute ormai da molte settimane. Anche le audizioni che si sono svolte ieri sono state una conferma di quanto il tema sia controverso. Nondimeno ne ha tratto la convinzione che quello posto dalla maggioranza sia un falso problema. Infatti, delle due l'una: o il conflitto d'attribuzione si atteggia a *vindicatio potestatis*, e allora è chiaramente inammissibile; oppure assume il senso di una doglianza per me-

nomazione del potere della Camera da parte di un altro potere che fa cattivo uso di facoltà che la Camera medesima in astratto non gli contesta. In quest'ultimo caso, però, occorrerebbe dire perché si è trattato di un episodio di indebita interferenza con i poteri parlamentari. Da questo punto di vista, le sentenze della Corte costituzionale n. 241 del 2009 e della Corte di cassazione n. 10130 del 2011 non giovano affatto alla tesi contenuta nella lettera in titolo. Il potere di qualificazione giuridica dei fatti-reato non può che spettare all'autorità giudiziaria ed è quindi destituita di fondamento l'accusa mossa ai pubblici ministeri di voler sovvertire l'ordine costituzionale. È anzi plausibile argomentare l'esatto opposto. Si rifà quindi ai contenuti del documento da lui depositato unitamente al collega Lo Presti e preannuncia il voto contrario su eventuali testi che esprimessero parere favorevole sulla levata del conflitto.

Donatella FERRANTI (PD) esamina dettagliatamente i vari profili della discussione svoltasi nei giorni scorsi, nelle sedi parlamentari e non, e confuta gli argomenti ascoltati ieri dai professori Nicotra e Spangher. Non è possibile concepire, a legislazione vigente, un potere di filtro parlamentare sulla ministerialità dei reati,

giacché altrimenti sarebbe surrettiziamente reintrodotta l'autorizzazione a procedere penalmente, come ha acutamente osservato il prof. Alessandro Pace nelle audizioni di ieri. La documentazione disponibile è tutta nel senso che il reato ascritto al deputato Berlusconi è stato commesso al di fuori delle competenze specifiche di membro del Governo e quindi la Camera non ha alcunché di cui dolersi. Chiarito che il dovere di comunicazione alla Camera competente sui procedimenti in corso a carico di ministri e ritenuti non pertinenti alle relative funzioni sussiste soltanto in caso di archiviazione cosiddetta 'asistemica' da parte del tribunale dei ministri, ribadisce il valore imprescindibile della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura. Manifesta il suo orientamento drasticamente contrario a ogni conflitto d'attribuzione su questa vicenda.

Anna ROSSOMANDO (PD) ha sentito varie volte i richiami alla giurisprudenza da parte dei colleghi favorevoli alla levata del conflitto d'attribuzione ma li invita a meditare meglio sui relativi contenuti. Anzitutto sottolinea la profonda differenza di situazioni tra i casi risolti con la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 e quella della Corte di cassazione dello scorso 3 marzo sul caso Mastella. Nella prima situazione era stato violato un preciso obbligo di legge, giacché nel dichiararsi incompetente il tribunale dei ministri di Firenze non aveva reso la dovuta comunicazione alla Camera. Nella seconda, la Cassazione respinge con nettezza la pretesa dell'imputato Mastella di considerare abnorme la reiezione della sua eccezione di incompetenza funzionale. Resta dunque evidente che nessun passaggio delle due sentenze giova alla tesi di maggioranza. Distinto il reato di concussione con abuso di qualità dall'analoga fattispecie con abuso di potere, comunica di aver sottoscritto la proposta a firme congiunte Samperi e Palomba e si dichiara contraria ad ogni conflitto tra poteri su questa vicenda.

Federico PALOMBA (IdV), richiamati i contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009, che non dà alcuna sponda alle pretese della maggioranza, teme che il conflitto d'attribuzione che si vorrebbe elevare sarà ricordato come il conflitto del *bunga bunga*. Ricordato che il dovere di comunicazione – come anche ribadito dalla sentenza n. 10130 della Corte di cassazione dello scorso 3 marzo 2011 – grava solo sul tribunale dei ministri quando questo archivia il proprio fascicolo, sottolinea come la *ratio* di tale comunicazione stia nella necessità di assicurare un controllo parlamentare sui procedimenti penali per reati funzionali da cui i ministri riescono a sottrarsi per i più vari motivi. Ricordato anche come il tribunale di Livorno abbia elevato conflitto d'attribuzione sulla delibera totalmente illegittima della Camera sul caso Matteoli, si rammarica del fatto che le procedure parlamentari siano intasate dai problemi processuali del Presidente del Consiglio. Compiaciuto del riferimento che ieri in audizione il prof. Spangher ha fatto al processo penale minorile, ritiene però non calzante il parallelismo da lui tracciato tra il rapporto di specialità tra processo ordinario e quello minorile, da un lato, e la relazione tra processo ordinario e processo ministeriale, dall'altro. Infatti, secondo l'articolo 96 della Costituzione, il processo ministeriale è anch'esso ordinario. Dettosi concorde circa l'applicabilità alle questioni odierne dell'articolo 26 del codice di procedura penale, tesi affacciata nel corso delle audizioni informali dal collega Lo Presti, rimarca l'incolmabile differenza tra i casi Lockheed e Sigonella, per un verso, e quello attuale, per l'altro. Ciò risulta evidente dalla documentazione agli atti: cita in particolare l'interrogatorio difensivo di Mohamed Reda Hammad, allegato alla lettera in titolo, che chiarisce oltre ogni dubbio che prima dei fatti Berlusconi sapeva che Mubarak ignorasse chi fosse Karima. È stata sempre, quindi, esclusa la sua parentela con il *leader* egiziano. De jure condito manca nella Camera l'interesse costituzionale a elevare il conflitto.

L'ufficio di presidenza dovrebbe pertanto deliberare di non domandare all'Assemblea la decisione sulla relativa questione, come è già avvenuto per i casi Faggiano-Sardelli, D'Elia, Mancini, Evangelisti-Brunetta, nei quali diversi Presidenti e Uffici di Presidenza non fecero mai approdare in Assemblea le richieste di elevazione del conflitto.

Luca Rodolfo PAOLINI (LNP) ritiene che l'articolo 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989 prescriva comunque al pubblico ministero di trasmettere gli atti al tribunale dei ministri quando il procedimento riguardi un membro del governo. La Camera non può rimanere supina alle decisioni dell'autorità giudiziaria: ove quest'ultima qualificasse come comune una fattispecie concreta chiaramente ministeriale, si domanda se la Camera stessa non avrebbe il potere di reagire. Da questo punto di vista, gli sembra quasi superfluo stabilire come la Camera medesima assuma l'informazione sul procedimento in corso, se tramite la comunicazione ufficiale del tribunale dei ministri o altrimenti. Gli pare d'altronde che le audizioni di ieri abbiano confermato la possibilità che la Camera si dolga della circostanza che le sue attribuzioni siano state artatamente aggirate. Inoltre, il procedimento dinnanzi a un giudice incompetente sarebbe un danno per la stessa funzione giurisdizionale. Per questo invita i colleghi a votare per il documento, da lui sottoscritto, che reca un orientamento favorevole alla levata del conflitto.

Francesco Paolo SISTO (PdL) sottolinea come il punto centrale della questione è chi debba qualificare il reato come pertinente o non alle funzioni ministeriali. Non crede che la Camera d'appartenenza possa essere espropriata di una sua autonoma valutazione, come ha stabilito la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009. In questo senso, il rimedio del conflitto d'attribuzione gli pare pienamente confacente ai casi in cui si registri una cecità – ora colposa, ora dolosa – dell'autorità giudiziaria sui fatti oggetto d'indagine. Il

meccanismo di rilevazione della ministerialità – per come lo interpretano i colleghi dell'opposizione – è chiaramente fallace perché non considera che il giudizio su tale questione deve rimanere patrimonio delle Camere, come ha lucidamente sostenuto la professoressa Nicotra nell'audizione di ieri. Persino il professor Mangiameli ha dovuto riconoscere che il novero dei reati ministeriali non è un *numerus clausus* di ipotesi tipiche ma è necessariamente una serie aperta. Si orienta quindi in senso favorevole alla levata del conflitto.

Maurizio PANIZ (PdL) rimarca come la richiesta dei colleghi Cicchitto e altri sia pienamente legittima. Nella seduta del 3 febbraio 2011 la Camera aveva mandato un chiaro segnale all'autorità giudiziaria di Milano, statuendo sulla ministerialità del reato. Ricordata la sentenza della Cassazione del 1992, richiamata dal deputato Turco durante l'esame della richiesta di perquisizione dell'ufficio del deputato Berlusconi nello scorso gennaio, secondo cui l'obbligo di trasmettere gli atti al tribunale dei ministri sussiste anche in caso di dubbio, ribadisce che i fatti si sono svolti per finalità istituzionali. Se ne ricava conferma dalle testimonianze delle ragazze agli atti, dalle deposizioni di vari pubblici ufficiali e delle persone presenti ai colloqui tra l'onorevole Berlusconi e il presidente Mubarak. Una corretta lettura delle sentenze della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, del resto, porta a considerare assolutamente opportuna la levata del conflitto. Vari costituzionalisti hanno sottoscritto questa opinione, compreso Valerio Onida, da cui – ieri ha dovuto prendere atto – il professor Pace dissente. Invita pertanto la Giunta ad approvare il documento che ha testè depositato e sottoscritto anche dal collega Paolini.

Antonino LO PRESTI (FLI) prende atto dell'arrivo dei colleghi del gruppo Iniziativa responsabile, che hanno fatto ingresso nell'aula soltanto adesso, per motivi – a suo avviso – legati al preannunziato rim-

pasto di governo. Crede che debba essere il Governo medesimo a elevare questo conflitto, se sono le prerogative dell'Esecutivo che si assumono violate. Si rammarica di aver ascoltato il collega Paolini appiattito sui rilievi, a suo avviso non corretti, del prof. Spangher, il quale ha avuto però l'accortezza di non depositare pareri scritti. Sottolinea che l'incompetenza funzionale del giudice non comporta la disapplicazione dell'articolo 26 del codice di procedura penale. Osserva come nel testo presentato dalla maggioranza sia contenuto un riferimento alla procedura parlamentare di elevazione del conflitto d'attribuzione da parte della Camera: si tratta di un tema totalmente improprio per questa sede.

Jole SANTELLI (Pdl) crede che le persone che vengono invitate per le audizioni parlamentari meritino più rispetto: il prof. Spangher non era stato richiesto espressamente di contribuire con un documento scritto.

Antonino LO PRESTI (FLI), interrompendo, rimarca come la collega Santelli non fosse presente ieri. Non ha inteso in alcun modo mancare di rispetto al docente ma semplicemente prendere atto che né lui né gli altri esperti hanno manifestato l'opinione che il reato di cui si tratta sia ministeriale e che sussiste, con il professor Spangher, una divergenza d'opinione sull'articolo 26 del codice di procedura penale.

Jole SANTELLI (Pdl), riprendendo, osserva come l'istituto del conflitto d'attribuzione è stato immaginato dal costituente proprio per porre rimedio alle situazioni simili a questa: l'Ufficio di Presidenza e l'Assemblea (cui a suo avviso non può essere sottratta la competenza a decidere) dovranno valutare se ricorrervi anche per creare l'occasione per ricondurre la magistratura nel proprio alveo. Peraltro, la magistratura medesima sarà chiamata a rispondere politicamente delle proprie scelte. Richiamati i colleghi della Giunta alla delicatezza della decisione da assu-

mere e constatato che essa farà comunque precedente, preannuncia il suo voto favorevole sul documento depositato dal collega Paniz.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, crede che tutti i docenti ascoltati ieri abbiano dato un contributo alla discussione secondo le proprie conoscenze e legittime convinzioni. Di questo tutti i componenti la Giunta devono dar loro atto. Osserva comunque di non aver trovato offensivo l'intervento del collega Lo Presti.

Giuseppe CONSOLO (FLI) crede che – purtroppo – oggi la legge dei numeri prevarrà su quella delle convinzioni. Si regolerà, pertanto, secondo il criterio della disciplina di gruppo. Nondimeno, rileva che a suo avviso gli articoli 68, 90 e 96 della Costituzione indicano tutti situazioni nelle quali le Camere sono giudici delle proprie competenze. Non si può infatti sostenere che in materia di immunità parlamentari e di reati presidenziali il perimetro delle competenze parlamentari è stabilito dalle Camere stesse e che ciò non avvenga nel caso dei reati ministeriali.

Marilena SAMPERI (PD), contestati tutti gli assunti della professoressa Nicotra, che le appaiono francamente privi di appigli normativi, teme che la Camera stia per andare incontro all'ennesima mortificazione. Il reato ministeriale si compone – anche alla luce di cospicua dottrina, che richiama – di due elementi imprescindibili: la qualità di ministro e l'esercizio concreto delle relative funzioni. Nella fattispecie manca il secondo requisito. I convulsi contatti tra il Presidente del Consiglio e la questura di Milano nella notte tra il 27 e il 28 maggio 2010 erano volti a far rilasciare Karima el Marough in violazione della legge: ciò non aveva niente che fare con le funzioni di capo del Governo. Basta peraltro consultare i precedenti, tra i quali quello relativo all'on. Bindi e, più di recente, all'on. Lunardi, per rendersi conto di che cosa sia un reato ministeriale. Concorda con quanti hanno auspicato che

il disdoro di elevare il conflitto sui fatti in causa sia evitato alla Camera e, se proprio necessario, sia addossato piuttosto alla responsabilità del Governo.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, ricorda che è stato presentato – già ieri – un documento dei colleghi Lo Presti e Mantini, successivamente sottoscritto dai colleghi Dionisi e Consolo (*vedi allegato 1*). Nel corso dell'odierna seduta è poi pervenuto – come preannunziato – un testo presentato congiuntamente dai deputati Samperi e Palomba, sottoscritto poi dai deputati Ferranti, Rossomando e Turco (*vedi allegato 2*). È stato infine – anche qui come preannunziato – presentato un testo di parere dai colleghi Paniz e Paolini (*vedi allegato 3*). I primi due documenti sono sfavorevoli alle conclusioni della lettera in titolo mentre il terzo è favorevole. Avverte che nel testo proposto dai colleghi Paniz e Paolini è contenuto un capoverso sulla procedura parlamentare di elevazione del conflitto. È evidente che tale passaggio – ove il documento fosse approvato – non potrà essere in alcun modo considerato vincolante per la Giunta per il Regolamento e per l'ufficio di presidenza della Camera, le cui prerogative non ne risul-

terebbero in alcun modo intaccate. Lo stesso vale per il contenuto degli interventi dei colleghi che si sono soffermati su tale profilo.

Metterà ai voti le proposte di parere in ordine cronologico di presentazione. Indica la votazione sul documento Lo Presti, Mantini e altri.

La Giunta respinge per 11 voti a 10.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, indica la votazione sul documento Samperi, Palomba e altri.

La Giunta respinge per 11 voti a 9 e un astenuto.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, indica la votazione sul documento Paniz e Paolini.

La Giunta approva per 11 voti a 10.

Pierluigi CASTAGNETTI, *presidente*, avverte che comunicherà al Presidente della Camera l'esito della discussione e delle deliberazioni testé avvenute, trasmettendo gli atti delle sedute svolte.

La seduta termina alle 11.50.

ALLEGATO 1

**DISCUSSIONE SULLE COMUNICAZIONI RESE DAL PRESIDENTE
NELLA SEDUTA DEL 9 MARZO 2011
(lettera degli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli).**

PROPOSTA DI PARERE

Il conflitto d'attribuzione proposto dai Presidenti dei gruppi di maggioranza è inammissibile per diversi ordini di ragioni.

1) Esso viene proposto dai capigruppo di maggioranza con una specifica richiesta scritta, indirizzata al Presidente della Camera dei deputati, oggi all'esame della Giunta per il parere e prende le mosse da un fatto falso.

Infatti, nella lettera si dice che il Presidente del Consiglio ha « chiesto informazioni a un dipendente della questura ». Si tratta di un dato che stride con il capo d'imputazione e con la realtà fattuale accertata negli atti allegati alla missiva (v. per tutte dichiarazione dottor Ostuni).

È come se si volesse elevare conflitto sulla base della considerazione che un certo parlamentare fosse in Italia mentre invece si trovava all'estero. Si pensi ancora se un deputato presentasse un'interrogazione parlamentare basata su un fatto palesemente falso o comunque non sorretto da adeguate fonti; oppure se fosse presentata una proposta di legge o una mozione basata su evidenti fraintendimenti di fatto e di diritto. Il Presidente della Camera dichiarerebbe certamente inammissibile l'atto di cui si parla.

2) Il conflitto d'attribuzione è un rimedio istituzionale previsto dall'articolo 134 della Costituzione. Esso si atteggia in due modi:

a) a vindicatio potestatis: in tal caso il potere ricorrente contesta in radice la possibilità che l'altro potere possa intervenire nella materia contestata;

b) a conflitto da menomazione: qui il potere che eleva conflitto non contesta in astratto la spettanza dell'altro potere ma sostiene che – nel caso concreto – le modalità del relativo esercizio siano lesive delle proprie.

Da questo punto di vista, il conflitto nel caso in esame è motivato sulla base della contestazione dell'astratta titolarità del potere di stabilire la ministerialità in capo all'autorità giudiziaria (e cioè come *vindicatio potestatis*).

Diverso sarebbe stato se il conflitto fosse stato motivato in concreto.

Per esempio, se la magistratura avesse qualificato come comune e non 'ministeriale' il reato dello scandalo Lockheed o il reato di favoreggiamento nei fatti di Sigonella, si sarebbe potuto argomentare che la magistratura aveva in astratto il potere di dire quale reato sia ministeriale o non, ma – nel caso concreto – avrebbe usato male quel potere e avrebbe errato nella qualificazione del fatto.

Ma – si ripete – nel caso Ruby la maggioranza non contesta in concreto l'uso del potere di qualificare i fatti come ministeriali o non; lo contesta in astratto e sostiene che la Camera abbia un potere di filtro preliminare di stabilire se il reato sia pertinente alle funzioni ministeriali o meno.

3) Sotto questo profilo, il conflitto è inammissibile perché tende a sovvertire l'ordine costituzionale, fissato nella riforma dell'articolo 96 della Costituzione, del 1989. Dai lavori preparatori a quella

legge, nel 1988, si evincono chiaramente tre questioni fondamentali:

i. dopo il *referendum* sulla c.d. giustizia giusta del 1987, la Commissione inquirente (organo parlamentare di filtro sulle accuse ai ministri) era stata abolita. Si trattava quindi di trovare un nuovo meccanismo per i procedimenti contro i ministri. Si scelse quindi di togliere al Parlamento ogni ruolo di filtro o d'interdizione. Vale la pena peraltro ricordare quello che affermò il deputato Calderisi nella seduta dell'Assemblea del 7 marzo 1988: « oggetto della dura condanna espressa dall'opinione pubblica, anche prima del voto popolare, non era tanto la messa in stato d'accusa da parte del Parlamento in seduta comune o gli altri aspetti successivi del procedimento d'accusa ma era l'operato della commissione inquirente, che in virtù dei suoi poteri non previsti dalla Costituzione, ha operato da porto delle nebbie, da grande insabbiatrice, da ombrello protettore a difesa di tutti i reati commessi dai membri dei Governi. [...] Questa legge così com'è è destinata a riprodurre una situazione di paralisi della giustizia in questa materia [...] è gravissimo che si dia il segnale che la classe politica possa invocare per i suoi ministri non la contestazione di un reato che la magistratura asserisce essere stato compiuto e su cui bisogna indagare ma il diritto di violare la legge. Si stabilisce che coloro che vengono eletti perché attuino le norme possano ergersi al di sopra delle norme stesse »;

ii. il nuovo testo dell'articolo 96 della Costituzione non prevede l'autorizzazione a procedere per qualsiasi reato commesso da un ministro ma solo per quelli commessi da un ministro nell'esercizio delle specifiche funzioni esercitate. La verifica della sussistenza di questo doppio requisito fu affidata alla magistratura. Lo si deduce senza equivoci dall'articolo 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989 e dall'articolo 2 della legge n. 219 del 1989;

iii. nella seduta dell'Assemblea dell'8 marzo 1988, la Camera respinse un emen-

damento a firma Mellini, Calderisi e altri che volevano prevedere – accanto al meccanismo del « tribunale dei ministri » – la possibilità per il ministro di eccepire la ministerialità e di provocare una pronunzia della Camera d'appartenenza. La reiezione dell'emendamento era significativa della volontà dell'Aula di non concepire altro ruolo per le assemblee parlamentari che quello di autorizzare o meno il procedimento già qualificato dal tribunale dei ministri come ministeriale.

4) Ma il conflitto è inammissibile anche per un quarto motivo: la carenza di un interesse ad agire. È noto il principio di cui all'articolo 100 c.p.c.: per proporre una domanda in giudizio o per contraddire alla stessa occorre avervi un interesse.

È noto al riguardo che l'unico interesse che la Camera potrebbe avere ad elevare conflitto e – dopo averlo vinto – a vedersi chiedere l'autorizzazione per reato ministeriale è quello di ravvisare nella fattispecie sottopostale la ragion di Stato o l'alta discrezionalità governativa di cui all'articolo 9, comma 3, della l. cost. n. 1 del 1989. Solo sulla base di queste due scriminanti (e a maggioranza assoluta dei componenti) la Camera potrebbe denegare l'autorizzazione.

Ma – come giova ripetere – i colleghi Cicchitto e altri non sostengono che il fatto rientrerebbe nella ragion di Stato o nell'alta discrezionalità governativa. Essi, anzi, non solo travisano il fatto (parlano di una semplice richiesta d'informazione e non di un'azione volta alla consegna della Ruby alla consigliera Minetti) ma chiedono che la Camera rivendichi in astratto il potere di qualificare giuridicamente il fatto come reato ministeriale (dunque: una *vindicatio potestatis* e non un conflitto da menomazione in concreto). Questa tesi è del tutto destituita di fondamento anche alla luce della recente sentenza della Suprema Corte sul caso Mastella, che ha statuito che « il potere di qualificazione del reato, anche con riferimento alla sua natura, ministeriale o meno, spetta sempre all'autorità giudiziaria ». E infatti – sempre secondo la sentenza del 3 marzo 2011

– «l'affermazione della Corte costituzionale, 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, non può essere intesa – così come assume la difesa dell'imputato – 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».

5) Inoltre, ove si volesse sostenere il potere della Camera di sollevare il conflitto d'attribuzione in via preventiva, si dovrebbe prendere atto del fatto che gli organi giudiziari (il tribunale di Milano, che celebrerà il processo a partire dal 6 aprile) non si sono ancora espressi definitivamente sull'eccezione d'incompetenza sollevata dai difensori del Presidente del Consiglio. Sicché, anche da questo punto di vista, non esiste un interesse attuale della Camera ad agire nel giudizio costituzionale.

6) Infine, non è affatto conducente e persuasivo il riferimento – tanto insistito quanto fallace – che i capigruppo della

maggioranza fanno al passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 sulla pretesa potestà della Camera di svolgere una propria e autonoma valutazione della ministerialità.

Infatti, quella frase viene estrapolata e assolutizzata in modo errato, posto che essa si riferisce in realtà alla sola ipotesi del tribunale dei ministri che abbia archiviato – ai sensi dell'articolo 2 della l. n. 219 del 1989 – il fascicolo ministeriale, vuoi per non ministerialità del reato vuoi per ogni altro motivo. La comunicazione alla Camera dell'avvenuta archiviazione (dovuta ai sensi dell'articolo 8, comma 4, l. cost. n. 1 del 1989) infatti è tesa a consentire l'esercizio di un controllo parlamentare o l'elevazione di un conflitto in caso di mancata condivisione della valutazione del Collegio per i reati ministeriali. Si tratterebbe in questo caso non di una *vindicatio potestatis* ma di un conflitto da menomazione.

In conclusione, tenuto conto degli utili approfondimenti svolti nelle audizioni, la Giunta esprime parere negativo sulla richiesta dei colleghi Cicchitto e altri.

« Lo Presti, Mantini, Dionisi e Consolo »
Roma, 22 marzo 2011.

ALLEGATO 2

**DISCUSSIONE SULLE COMUNICAZIONI RESE DAL PRESIDENTE
NELLA SEDUTA DEL 9 MARZO 2011
(lettera degli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli).**

PROPOSTA DI PARERE

La Giunta per le autorizzazioni,

letta la lettera degli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli, trasmessa dal Presidente della Camera il 2 marzo 2011;

udite le comunicazioni del Presidente Castagnetti del 9 e del 16 marzo 2011;

ascoltate le personalità che si sono presentate per l'audizione del 22 marzo 2011;

considerato che:

la lettera si riferisce alla questione dell'eventuale riconduzione dei fatti ascritti al deputato Berlusconi nel procedimento penale pendente a Milano alla sfera delle sue funzioni ministeriali;

la Camera dei deputati – nella seduta del 3 febbraio 2011 – ha disposto la restituzione degli atti alla magistratura milanese perché – a maggioranza e con tre relazioni di minoranza – ne ha sostenuto l'incompetenza funzionale;

nella lettera dei predetti colleghi ci si duole che tale statuizione sia stata ignorata dagli uffici giudiziari milanesi;

nondimeno la lettera medesima incorre in molti errori di fatto e di diritto;

essa travisa il fatto contestato in sede penale al deputato Berlusconi e lo definisce alla stregua di una mera richiesta d'informazioni alla questura di Milano nell'esercizio di funzioni ministeriali;

è invece accertato che nella notte tra il 27 e il 28 maggio 2010 il Presidente del Consiglio telefonò o fece telefonare

molte volte alla questura di Milano per esercitare pressioni affinché una minore (Karima el Marough) in stato di fermo fosse rilasciata e affidata a Nicole Minetti;

tale fatto è certamente riconducibile allo schema – da accertare in concreto – della concussione con abuso della qualità (e non del potere) ai sensi dell'articolo 317 del codice penale;

la stessa documentazione allegata dagli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli smentisce nei fatti la tesi avanzata nella lettera da loro sottoscritta, in particolare che vi fosse il *fumus* della parentela di Karima con il presidente egiziano Mubarak. Dall'interrogatorio difensivo dell'interprete egiziano – svolto dall'avvocato Dinacci – si capisce che questi non conosceva Karima el Marough e che mai Mubarak ha dato da intendere che sue parenti vivessero in Italia;

del resto nella lettera non si afferma in modo alcuno che il reato contestato sia ministeriale né lo ha affermato alcuna delle personalità interpellate;

nella lettera si contesta soltanto il potere dell'autorità giudiziaria di qualificare il fatto-reato,

come già esposto nella relazione di minoranza del 31 gennaio 2011, il procuratore della Repubblica è un « passacarte » solo se la notizia di reato gli appare concernere la materia dell'articolo 96 della Costituzione (*cfr.* F. POSTERARO, 1988, p. 100): non deve infatti dimenticarsi che al procuratore della Re-

pubblica è riconosciuto il compito di formulare all'avvio del procedimento un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie di reato e di compiere una preliminare qualificazione della « ministerialità » di quest'ultimo. Il procuratore della Repubblica ha dunque una « funzione fondamentale di impulso » del procedimento (così D. CENCI, *Profili problematici dell'attività del pubblico ministero nei procedimenti d'accusa*, in Giur. it., 1997, p. 17): in capo ad esso sussiste un « potere-dovere di formulare un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie, con qualche effetto di vincolo – assolutamente non previsto dal legislatore, ma, in realtà, inevitabile – rispetto all'ambito d'azione » del Collegio (così A. TOSCHI, *Commento alla l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1*, in Leg. pen., 1989, p. 493; ma si vedano in tal senso anche le riflessioni di A. CARIOLA, *La responsabilità penale del Capo dello Stato e dei Ministri: disegno costituzionale e legge di riforma*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1990, p. 48; R. ORLANDI, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1994, p. 158; A. CIANCIO, *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Milano, 2000, p. 215; P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001, p. 148);

d'altronde, come riconosciuto dalla Corte di cassazione, da un lato « l'obbligo di trasmissione al c.d. tribunale dei Ministri degli atti concernenti i reati indicati nell'articolo 96 della Costituzione previsto dall'articolo 6, l. cost. del 1989 sussiste a condizione che venga ravvisata l'ipotizzabilità di un reato « ministeriale » » (Sez. VI, 6 agosto 1992, n. 3025); dall'altro, « non è configurabile alcuna competenza del [tribunale dei Ministri], allorché non esista, nei loro confronti, una *notitia criminis* qualificata. Tale verifica spetta, sotto la sua responsabilità, al p.m. pur privo, una volta che abbia ricevuto rapporto, referto o denuncia, di poteri di indagine, spettanti solo al predetto collegio » (Sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866). Alla luce delle pronunce richiamate, si ricava che, una volta acquisita una *notitia criminis* da parte del

pubblico ministero nei confronti del Presidente del Consiglio o di un Ministro, la qualificazione circa la natura ministeriale del reato o meno spetta inderogabilmente a lui – non essendovi alcuna sentenza della giurisprudenza di legittimità di contrario avviso;

in definitiva, con la decisione della procura di Milano di non inviare gli atti al tribunale dei Ministri (decisione che, come si è ampiamente dimostrato, rientrava pienamente nelle competenze della procura di Milano), non ha avuto avvio il procedimento per i reati ministeriali indicati nell'articolo 96 della Costituzione ma si è incardinato un procedimento di fronte al giudice ordinario;

quanto poi alla tesi sostenuta dalla maggioranza relativa alla presunta statuzione del diritto delle Camere a un'autonomia e propria valutazione sulla ministerialità o non del reato, contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009, si tratta – nel migliore dei casi – di un abbaglio in buona fede; altrimenti di una voluta forzatura;

nella sentenza n. 241 del 2009, la Corte ha solo stigmatizzato il comportamento del tribunale dei ministri di Firenze che era incorso nell'omissione della comunicazione dell'avvenuta archiviazione, prevista dall'articolo 8, comma 4, della l. cost. n. 1 del 1989, che sancisce un obbligo di informazione in capo ad un organo terzo. Tale previsione fa nascere in capo alla Camera il diritto ad essere informata dell'avvenuta archiviazione;

invece nel procedimento di cui ci si occupa non sussiste nessuna attribuzione costituzionale in capo alla Camera. Invano i membri della Giunta hanno chiesto agli esperti auditi di indicare la fonte normativa per avallare la tesi sostenuta dai capigruppo di maggioranza;

tale impostazione è totalmente priva di fondamento, anche alla luce di molte sentenze della Corte di cassazione, da ultimo la n. 10130 dello scorso 3 marzo 2011 (VI sezione) che afferma: « 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'articolo 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;

peraltro, è *ictu oculi* errato contestare alla giurisdizione il potere di interpretare i fatti e le norme, giacché questo significa contestare in radice l'esistenza del potere giurisdizionale;

il conflitto quindi appare del tutto inammissibile, anche alla luce di quanto correttamente affermato dal professor Pace nell'audizione del 22 marzo 2011, presso la Giunta delle autorizzazioni riguardo alla tesi fatta propria dal Senato, secondo la quale anche i rapporti, i referti e le denunce concernenti reati extrafun-

zionali commessi dal Presidente del Consiglio e dai ministri dovrebbero essere trasmessi al tribunale dei ministri. Tale tesi urta infatti non solo contro la lettera degli articoli 96 della Costituzione e 6, commi 1 e 2, della l. cost. n. 1 del 1989 ma anche contro il nuovo articolo 68, comma 2, della Costituzione, 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;

per quanto riguarda la presunta menomazione delle attribuzioni della Camera dei deputati da parte della procura di Milano, per la omessa trasmissione degli atti al tribunale dei Ministri, il pregiudizio per la Camera dei deputati è solo indiretto. Ad essere pregiudicato è infatti un terzo organo dello Stato, il tribunale dei Ministri, il quale non è stato investito di alcun reato e quindi non ha nessun titolo per lamentare una qualsiasi sua menomazione. In ogni caso non si tratterebbe certo di un conflitto di attribuzione ma solo di un conflitto di competenza interno all'ordine giudiziario:

ESPRIME PARERE CONTRARIO
ALLA LEVATA DEL CONFLITTO.

« Samperi, Palomba, Ferranti,
Rossomando e Turco ».

Roma, 23 marzo 2011.

ALLEGATO 3

**DISCUSSIONE SULLE COMUNICAZIONI RESE DAL PRESIDENTE
NELLA SEDUTA DEL 9 MARZO 2011
(lettera degli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli).**

PROPOSTA DI PARERE

La Giunta per le autorizzazioni,

presa cognizione della lettera dei deputati Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli – Presidenti, rispettivamente, dei Gruppi parlamentari del Popolo della libertà, della Lega nord Padania e di Iniziativa responsabile – pervenuta al Presidente della Camera il 1° marzo scorso e da questi trasmessa, secondo prassi, alla Giunta per le autorizzazioni al fine di acquisirne le relative valutazioni, nonché dei relativi allegati;

posto che, con tale lettera, si sottopone alla valutazione del Presidente della Camera e della Camera nel suo complesso di accertare « la sussistenza delle condizioni per sollevare un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale, a tutela delle prerogative della Camera, lese – secondo quanto sopra illustrato – dall’operato omissivo della magistratura procedente (procura della Repubblica e giudice per le indagini preliminari di Milano) che sta procedendo nei confronti dell’onorevoli Silvio Berlusconi »;

svolto l’esame della questione nelle sedute del 9, 16, 22 e 23 marzo, comprendente, fra l’altro, alcune audizioni informali di esperti di diritto costituzionale;

condivise integralmente le considerazioni contenute nella lettera;

condivisa la preoccupazione, espressa nella lettera dei richiedenti, che una rinuncia da parte della Camera ad una ferma reazione di fronte a questa lesione delle sue prerogative possa introdurre, se trascurata e ripetuta, « una modifica implicita della Costituzione quanto ai rapporti fra poteri dello Stato »;

ribadita la necessità di una presa di posizione da parte dell’Assemblea della Camera – in quanto sede ultima delle decisioni della Camera medesima, in particolare quando tali decisioni involgono rapporti con altri poteri dello Stato – attraverso una iniziativa coerente e conseguente rispetto alle precedenti deliberazioni da essa stessa assunte nella seduta del 3 febbraio 2011, sorrette da valutazioni poi del tutto ignorate dai giudici;

esprime il convincimento che la Camera, a tutela delle sue prerogative costituzionali, debba elevare un conflitto d’attribuzioni nei confronti dell’Autorità giudiziaria di Milano, essendo stata da quest’ultima lesa nella sfera delle sue attribuzioni riconosciute dall’articolo 96 della Costituzione.

« Paniz, Paolini ».

Roma, 23 marzo 2011.