

Reato ministeriale? Nel dubbio la parola al Tribunale dei Ministri

di Giuseppe Arconzo* e Lorenzo Platania*
(13 maggio 2011)

1. La sentenza 11 marzo 2011 della VI Sezione Penale della Cassazione affronta alcune questioni, di estrema attualità, relative ai cd. 'reati ministeriali', disciplinati dall'art. 96 Cost., dalla L. cost. n. 1/1989 e dalla L. n. 219 del 1989.

Il caso di cui la Cassazione si occupa è quello dell'allora Ministro della Giustizia, Clemente Mastella, indagato per i reati di concussione e abuso di ufficio dalla Procura della Repubblica di Napoli.

Nel corso dell'udienza preliminare, i difensori dell'ex Ministro eccepivano l'incompetenza funzionale del G.U.P. ritenendo che l'organo competente fosse il cd. Tribunale dei Ministri. L'eccezione veniva respinta dallo stesso G.U.P. con ordinanza 20 ottobre 2010. Avverso tale ordinanza i difensori dell'ex Ministro proponevano ricorso in Cassazione, denunciandone l'abnormità in ragione dell'incompetenza del G.U.P. e del mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione nei confronti del Senato, desumibile dalla sentenza n. 241 del 2009 della Corte costituzionale.

Contestualmente, il Senato, camera di appartenenza dell'allora Ministro, deliberava di sollevare – con il voto favorevole di tutti i gruppi parlamentari (cfr. seduta n. 461 del 17.11.2010) – conflitto di attribuzioni avanti alla Corte costituzionale, chiedendo che venisse dichiarato che non spettava al P.M. di svolgere indagini a carico dell'On. Mastella senza la previa trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali e che, parimenti, non spettava al G.U.P. rigettare l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dalla difesa dell'indagato. In sintesi, secondo il Senato, dall'art. 96 Cost. si ricaverebbe il diritto delle Camere ad essere sempre informate dei procedimenti penali riguardanti i ministri e, soprattutto, che tali procedimenti debbano essere portati all'attenzione del Tribunale dei Ministri quale unico giudice "*legittimato ad indagare sulla notizia di reato addebitato al Ministro ed a qualificare, all'esito delle indagini, la natura del reato*". La Corte costituzionale ha ammesso il conflitto con una succinta ordinanza (n. 104 del 2011), essenzialmente basata sul richiamo ai propri precedenti in tema.

2. In attesa di conoscere la decisione sul merito della Corte costituzionale, conviene soffermarsi sulla sentenza della Cassazione dell'11 marzo 2011.

Il Giudice di legittimità chiarisce in primo luogo che l'eventuale vizio di competenza nel processo penale non può essere oggetto di un ricorso autonomo per Cassazione e che non è possibile instaurare un conflitto di competenza, in quanto, nel caso di specie, non vi sono due giudici che "*contemporaneamente prendano o ricusino di prendere cognizione del medesimo fatto*". Ciò premesso, i giudici della VI sezione penale, hanno dichiarato il ricorso inammissibile, ritenendo infondate le argomentazioni volte a sostenere l'abnormità del provvedimento del G.U.P..

Alcuni passaggi della decisione meritano una riflessione. Premesso che il Tribunale dei Ministri entra in gioco solo se investito dalla questione dal P.M. o dal giudice, secondo la Cassazione:

a) l'autorità giudiziaria "ordinaria" non ha alcun obbligo di informare le Camere del processo penale in corso. Tale compito spetta, infatti, solo ed esclusivamente al Tribunale

* Ricercatore di diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano: giuseppe.arconzo@unimi.it

* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano: lorenzo.platania@unimi.it

dei Ministri, se e quando questo venga investito della questione ai sensi dell'art. 6, comma 2, della L. cost. n. 1 del 1989;

b) se le Camere si riterranno lese nell'esercizio delle prerogative attribuite dall'art. 96 Cost. e dalla Legge cost. n. 1 del 1989, esse potranno ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzione (come in effetti è stato nel caso dell'On. Mastella).

3. Quanto alla dialettica tra P.M. e Tribunale dei ministri, occorre segnalare che la complessa trama normativa non sembra offrire approdi sicuri. Ciò comporta l'esigenza di ricorrere ad un'interpretazione sistematica che tenga conto delle prerogative costituzionali di tutti i poteri coinvolti, ivi compreso il Parlamento. Ad avviso di chi scrive, ogni qualvolta venga in gioco una valutazione sulla ministerialità dei reati, deve trovare la più ampia applicazione il principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti tra potere politico e giudiziario (cfr. Corte cost., n. 23 del 2011).

A questo proposito, va segnalato che il quadro normativo prevede un coinvolgimento delle Camere solo se la questione "passa" dal Tribunale dei Ministri. Più precisamente, ciò avviene in due diversi casi: a) se il Tribunale dei Ministri ritiene che il reato sia ministeriale, le Camere saranno chiamate a concedere o negare l'autorizzazione a procedere; b) se il Tribunale dei Ministri ritiene che il reato sia "comune" (cd. archiviazione "anomala o asistematica"), le Camere devono essere comunque informate – per via istituzionale ed in forma ufficiale – al fine di poter difendere le proprie prerogative eventualmente lese (così Corte cost. n. 241 del 2009, su cui cfr. Arconzo in *Quad. Cost.*, 2010, 113 e ss.).

Ciò premesso, pare possibile ipotizzare che la scelta del P.M. di non trasmettere le carte al Tribunale dei Ministri debba essere limitata ai soli casi in cui la non ministerialità del reato è evidente (così anche Cenci in *Giur. it.*, 1997). Diversamente, non si comprenderebbe per quali ragioni la legge costituzionale demandi ad un organo apposito, quale il Tribunale dei Ministri, che appartiene all'ordine giudiziario quale organo specializzato del giudice ordinario (Cass. pen. Sez. I, n. 28866/08), il compimento delle indagini preliminari e la valutazione sulla ministerialità dei reati.

Secondo la Cassazione, il P.M. deve trasmettere il fascicolo al Tribunale dei Ministri solo quando ritenga di aver ricevuto una *notitia criminis* 'qualificata'. È dunque decisivo determinare quando la notizia debba intendersi 'qualificata'. Per la Cassazione, questa situazione ricorre nei casi in cui "*sia possibile direttamente ed immediatamente ricollegare al ministro la commissione del reato, anche in relazione al collegamento con l'esercizio delle sue funzioni*". Questa tesi presuppone la possibilità per il P.M. di svolgere una valutazione approfondita sulla vicenda al fine di verificare la sussistenza di una strumentale connessione tra il fatto-reato e la competenza funzionale del ministro. Essa non pare del tutto condivisibile, poiché rischierebbe di lasciare il fianco scoperto qualora il P.M. decidesse arbitrariamente di qualificare il fatto come non ministeriale con intento persecutorio o, più semplicemente, per evitare il possibile intervento del Parlamento (cfr. Lombardi, in *Quad. Cost.*, 2008, 890).

Sembra invece possibile trovare un ragionevole bilanciamento delle istanze di tutti gli attori in gioco affermando che il P.M. debba limitarsi a svolgere una deliberazione di '*non manifesta non ministerialità*': il P.M. dovrà dunque procedere per le vie ordinarie, senza investire il Tribunale dei Ministri, solo se il reato è *ictu oculi* non ministeriale. Ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 6 della L. cost. n. 1 del 1989 impedisce al P.M. di svolgere qualsivoglia atto di indagine: la questione potrà quindi essere valutata approfonditamente solo dal Tribunale dei Ministri, cui competono le indagini sui fatti rappresentati nella notizia di reato.

Non potendo quindi il P.M. accedere al fatto, nello svolgere questa sommaria e provvisoria valutazione di '*non manifesta non ministerialità*', si ritiene che – anche alla luce del principio di leale collaborazione – il P.M. faccia propria la tesi secondo cui i reati ex art. 96

Cost. sono quelli commessi, *“più che nell’esercizio delle pubbliche funzioni, grazie alla presenza di quelle funzioni”* (Barile, Cheli, Grassi, *Ist. dir. pubbl.*, 2007, 144).

All’esito delle indagini preliminari, il Tribunale dei Ministri potrà poi, anche sulla base di un’interpretazione più restrittiva della nozione di reato ministeriale, ritenere che il fatto reato non sia riconducibile alle ipotesi di cui all’art. 96 Cost., come ad esempio avvenuto nel caso Matteoli.

Questa soluzione potrebbe allo stesso tempo prevenire eventuali abusi da parte del P.M., lasciare impregiudicate le competenze del Tribunale dei Ministri – che funge da indispensabile cinghia di trasmissione tra autorità giudiziaria e Parlamento – e, quindi, consentire alle Camere di esercitare le proprie prerogative costituzionalmente garantite.

4. Il passaggio della sentenza secondo cui *“la disciplina sul dovere informativo riguarda esclusivamente i rapporti tra collegio per i reati ministeriali e Parlamento, mentre nessun obbligo di tal genere è previsto per l’autorità giudiziaria ordinaria”*, desta qualche perplessità.

Pur nell’assenza di una previsione legislativa, tale assunto si pone in contrasto con i principi desumibili dalla sentenza n. 241 del 2009. Vale la pena ricordare che l’obbligo di comunicazione serve a garantire alle Camere *“una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria”* e, *“ove non condividano la conclusione negativa espressa dal Tribunale dei Ministri, la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale”* (sent. 241/2009).

Non è quindi dato capire perché se la L. cost. n. 1/1989 impone al Tribunale dei Ministri di mettere sempre le Camere in condizione di poter interloquire in merito alla valutazione sulla ministerialità o meno del reato, tale facoltà non debba essere garantita nei casi in cui sia il P.M. a deliberare sull’assenza dei presupposti di cui allo stesso art. 96 Cost..

Tale tesi pare ancor più vera laddove si ritenga – contrariamente a quanto qui sostenuto – che già il P.M. debba svolgere una approfondita valutazione sulla ministerialità del reato.

Infine, due brevi considerazioni si impongono anche su un ultimo aspetto: nessun dubbio sembra sussistere sul fatto che le Camere possono, già in questa fase, utilmente proporre conflitto di attribuzione. Sembrano così non trovare riscontro quelle tesi che hanno affermato l’inammissibilità del conflitto, dando risalto alla posizione dell’imputato, che va invece tenuta fermamente distinta da quella della Camera che si ritenga lesa nelle proprie prerogative. In ogni caso, la possibilità per le Camere di sollevare conflitto non può in nessun caso essere portata a sostegno della tesi che esclude la sussistenza di un obbligo informativo verso le Camere stesse. Tale facoltà è volta a risolvere una situazione che si ritiene patologica, non invece a regolare il fisiologico snodarsi dei rapporti tra poteri, che dovrebbe essere improntato alla leale collaborazione più che alla ricerca del contenzioso costituzionale.