

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVI
N. 1-bis

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI

(Relatori: **SAMPERI** e **PALOMBA**, *per la minoranza*)

SULLA

DOMANDA DI DELIBERAZIONE

DEL SENATORE

ALTERO MATTEOLI

(deputato all'epoca dei fatti)

Presentata alla Presidenza il 29 luglio 2009

*a conclusione dell'esame svolto dalla Giunta
nelle sedute del 7 e 28 luglio 2009*

*sulla riferibilità all'articolo 96 della Costituzione di fatti oggetto
di un procedimento penale pendente presso il tribunale di Livorno*

ONOREVOLI COLLEGHI!

1. L'on. Altero Matteoli ha rappresentato, all'inizio del mese di luglio 2009, che è pendente nei suoi confronti un procedimento penale per favoreggiamento personale. Tale accusa si basa su due pretese condotte del Ministro, il quale avrebbe informato il prefetto di Livorno Gallitto dello svolgimento a carico di questi di un'indagine penale per concorso in corruzione finalizzata a consentire edificazioni abusive nell'isola d'Elba. Più in particolare, il Ministro avrebbe messo in guardia, in una circostanza al telefono e in un'altra — secondo la ricostruzione dell'accusa — durante una visita del prefetto presso il suo privato domicilio, il Gallitto e gli altri indagati dall'usare il telefono, verosimilmente sottoposto a intercettazioni. Il Ministro Matteoli si è sempre dichiarato estraneo ai fatti, avendo precisato che l'unico contatto con il Gallitto lo ebbe in una conversazione telefonica dell'agosto 2003, durante la quale, a margine di una sua informativa concernente la grave situazione degli incendi boschivi sull'isola d'Elba, aveva chiesto al suo interlocutore se corrispondeva o meno a verità la notizia riferitagli in Transatlantico da alcuni giornalisti circa l'esistenza di un procedimento penale a suo carico.

2. Il pubblico ministero presso il tribunale di Firenze, ritenendo che l'ipotesi contestata al Ministro Matteoli rientrasse nella categoria prevista dall'articolo 96 della Costituzione, ha — ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989 — trasmesso gli atti al c.d. tribunale dei ministri di Firenze, costituito

ai sensi dell'articolo 7 della medesima legge costituzionale.

Il tribunale dei ministri, con ordinanza depositata il 4 aprile 2005 ha ritenuto la propria incompetenza, poiché non ha considerato l'ipotesi contestata al Ministro Matteoli come un reato commesso nell'esercizio delle sue funzioni. Esso ha pertanto rimesso gli atti alla procura della Repubblica di Pisa, che ulteriormente li ha trasmessi a quella di Livorno.

Il Ministro Matteoli sostiene che, nel dichiararsi incompetente per un'ipotesi che invece sarebbe di reato ministeriale, il tribunale dei ministri ha sostanzialmente aggirato la procedura garantita dal combinato disposto dell'articolo 96 della Costituzione e degli articoli 8 e 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Egli quindi chiede l'applicazione diretta da parte della Camera delle predette disposizioni.

Nella XV legislatura, la Camera dei deputati aveva già affrontato un'analoga domanda del Ministro Matteoli e aveva elevato un conflitto d'attribuzione. Il conflitto però non era espressamente volto a contestare l'orientamento dell'autorità giudiziaria in ordine alla natura del reato, bensì a predisporre un giudizio entro il quale potesse sollevarsi una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge n. 219 del 1989, laddove questo consente al tribunale dei ministri di dichiararsi incompetente per fatti ritenuti non ministeriali senza interloquire con il competente ramo del Parlamento. Con la sentenza n. 241 del 2009, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'articolo 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989 non si pone in contrasto con le norme di rango

costituzionale che disciplinano la materia, in quanto si limita a prescrivere che, in caso di archiviazione per diversa qualificazione del reato, sia disposta « altresì » la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente, rimanendo fermo in ogni caso l'obbligo di cui al comma 4 dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, ovvero quello di darne comunicazione alla Camera competente. Sulla scorta di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto insussistenti i presupposti per sollevare davanti a se stessa questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione legislativa.

Ha invece accolto in parte il ricorso della Camera rilevando che non era stata inoltrata a quest'ultima la comunicazione del provvedimento di archiviazione, dovuta ai sensi dell'articolo 8, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

3. Occorre, per comprendere meglio la fattispecie, ricostruire brevemente il quadro normativo. Secondo l'articolo 96 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, il presidente del Consiglio e i ministri, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, sono sottoposti, anche se cessati, alla giurisdizione ordinaria previa autorizzazione a procedere, concessa dalla Camera dei deputati, se deputati al momento del procedimento, o dal Senato della Repubblica negli altri casi, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

L'articolo 6 della medesima legge costituzionale prevede che il pubblico ministero, assunta la *notitia criminis*, omessa ogni indagine, la trasmetta a un collegio appositamente costituito (detto, per l'appunto, tribunale dei ministri).

Il tribunale ha novanta giorni per svolgere indagini preliminari, procedere alla qualificazione giuridica del fatto di reato e chiedere l'autorizzazione a procedere contro il Ministro interessato o disporre l'archiviazione con decreto non impugnabile, dandone comunicazione al Presidente della Camera competente.

La Giunta per le autorizzazioni, investita dal Presidente, riferisce all'Assemblea,

la quale deve riunirsi entro sessanta giorni dal ricevimento degli atti. L'Assemblea — ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale citata — può negare l'autorizzazione a procedere soltanto con una votazione a maggioranza assoluta dei componenti e solo se ravvisa la sussistenza nella condotta dell'inquisito di una delle seguenti cause di giustificazione:

a) l'aver agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante;

b) l'aver perseguito un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo.

Se l'Assemblea approva una proposta di concessione dell'autorizzazione o non approva una proposta di diniego con la prescritta maggioranza, l'autorizzazione è concessa e gli atti vengono trasmessi al tribunale dei ministri.

Se l'Assemblea delibera di negare l'autorizzazione, ravvisando una delle due predette cause di giustificazione, tale giudizio è insindacabile. Tale insindacabilità — del tutto diversa, ovviamente, da quella di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione — vale per il tribunale dei ministri, ma non per la Corte costituzionale cui quello potrebbe rivolgersi elevando conflitto d'attribuzione, secondo la dottrina largamente prevalente.

In giurisprudenza si è posto il problema dell'approfondimento delle indagini preliminari che il tribunale dei ministri può svolgere. A tal riguardo, con la sentenza n. 403 del 1994, la Corte costituzionale ha stabilito che il tribunale dei ministri deve compiere tutti quegli atti indispensabili, secondo il suo giudizio, a consentire alla Camera competente di svolgere le proprie valutazioni in ordine all'eventuale sussistenza delle scriminanti illustrate.

4. La legge n. 219 del 1989 disciplina alcuni dettagli del procedimento già sul piano generale descritto e disciplinato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989. In particolare, l'articolo 2 della legge n. 219

del 1989 stabilisce che il tribunale dei ministri deve disporre l'archiviazione se la notizia di reato è infondata ovvero se manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione a procedere di cui all'articolo 96 della Costituzione, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se l'indiziato non l'ha commesso ovvero se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione. In tale ultima ipotesi, il tribunale dei ministri dispone altresì la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato. Si tratta in questo caso di un'archiviazione « anomala », in quanto non pone fine al procedimento ma sancisce l'incompetenza del tribunale dei ministri chiamato a decidere solo sui reati ministeriali.

5. Da quanto si è detto, emerge con chiarezza che la lettera del senatore Matteoli e la conseguente procedura parlamentare che su di essa la maggioranza presso la Giunta ha innestato sono prive di qualsiasi fondamento giuridico. Non vi è luogo per una pronuncia parlamentare sui reati ministeriali che non sia sollecitata dall'autorità giudiziaria procedente ai sensi degli articoli 96 della Costituzione e 8 e 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Non esiste nel nostro ordinamento la possibilità di un'autonoma attivazione di un procedimento parlamentare volto a dichiarare la « ministerialità » di fatti e men che meno la loro riconduzione alle ipotesi scriminanti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale citata.

Non v'è passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 che smentisca o modifichi questo assunto. Tale pronuncia ha comunque statuito con chiarezza che l'autorità giudiziaria di Firenze doveva dare comunicazione alla Camera ai

sensi dell'articolo 8, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989, voluta dal legislatore costituzionale per contemperare la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Questa è anche l'unica via per tutelare le prerogative del Parlamento, che deve poter liberamente e autonomamente apprezzare e valutare la natura ministeriale o meno del reato e sollevare solo eventualmente un conflitto di attribuzione avanti la Corte costituzionale, qualora non condivida l'assunto del tribunale sulla non ministerialità del reato.

La delibera che la maggioranza propone all'Assemblea è quindi giuridicamente inesistente perché in contrasto non solo con gli articoli 18-bis e 18-ter del Regolamento della Camera ma altresì con l'articolo 96 della Costituzione, con la legge costituzionale n. 1 del 1989 e con la legge ordinaria n. 219 del 1989.

La Corte costituzionale non ha annullato né il provvedimento del 31 marzo-4 aprile 2005 del tribunale dei ministri di Firenze, né l'ordinanza del 4 dicembre 2006 del tribunale di Livorno, individuando proprio nell'omissione della comunicazione la lesione delle prerogative del Parlamento, lesione che dev'essere sanata dall'autorità giudiziaria.

La proposta della maggioranza è di conseguenza un atto senza potere e costituisce certamente un errore istituzionale e politico: ma soprattutto – secondo il principio *quod nullum est nullum producit effectum* – è totalmente inefficace e inidonea a incidere sul procedimento penale in corso.

Si propone pertanto di respingere la proposta della Giunta.

Marilena SAMPERI e Federico PALOMBA,
relatori per la minoranza