AIC
ASSOCIAZIONE ITALIANA
DEI COSTITUZIONALISTI

RIVISTA N° 4/2011
DATA PUBBLICAZIONE: 29/11/2011

AUTORE: Arianna Carminati
Ricercatrice di diritto pubblico

IL PROCEDIMENTO PARLAMENTARE ORIGINATO DAL "CASO RUBY"(*) E CULMINATO NELLA DECISIONE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI DI SOLLEVARE UN CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI NEI CONFRONTI DELL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'individuazione del domicilio dei parlamentari: la richiesta di autorizzazione a perquisire l'ufficio del ragioniere Spinelli. – 3. L'esame della Giunta per le autorizzazioni e la proposta di restituire gli atti alla Procura. – 4. La discussione in Aula sulla richiesta di autorizzazione alla perquisizione domiciliare. – 5. La ricerca di una via sicura per sollevare il conflitto di attribuzioni: l'iniziativa parlamentare dei capigruppo della maggioranza. – 6. Le pressioni del Pdl sul Presidente della Camera e la difficile gestione parlamentare di un conflitto inedito. – 7. La consultazione della Giunta per le autorizzazioni. – 8. L'esame del quesito procedurale da parte della Giunta per il Regolamento. – 9. L'Ufficio di Presidenza della Camera non ferma il conflitto di attribuzioni. – 10. Il passaggio finale in Assemblea e la decisione di sollevare il conflitto di attribuzioni. – 11. L'attivazione della Corte costituzionale e le pronunce future.

1. Premessa

L'iniziativa della Camera dei deputati di sollevare un conflitto di attribuzioni nei confronti dell'autorità giudiziaria penale che sta procedendo nei confronti dell'ex Presidente del Consiglio Berlusconi per i reati di concussione e prostituzione minorile è giunta all'esito di una vicenda parlamentare particolarmente complessa.
Al di là dell'evidente peso politico della decisione – peso che proprio per effetto del ricorso camerale si trasferirà inevitabilmente sulla Corte costituzionale – è interessante ripercorrere i passaggi parlamentari che l'hanno determinata e che hanno fatto emergere alcune questioni nuove.
Va innanzi tutto notato che per la soluzione di tali questioni è risultato decisivo l'orientamento interpretativo del Presidente della Camera. L'on. Fini si è trovato di fronte alla prima vera "prova" di conduzione dei lavori camerali da quando, con altri parlamentari, è uscito dal gruppo del Pdl per costituirne uno autonomo che, a partire dal passaggio fiduciario del 14 dicembre 2010, si era collocato all'opposizione del Governo Berlusconi[1].
In particolare, dall'osservazione dell'iter culminato con la decisione, assunta dall'Assemblea il 5 aprile 2011, di sollevare il conflitto di attribuzioni, si possono trarre indicazioni significative riguardo al modo col quale l'on. Fini aveva inteso interpretare il proprio ruolo istituzionale a fronte del mutato rapporto politico che si era determinato tra la Presidenza della Camera e le forze della maggioranza.
La sua vicenda ha indubbiamente segnato un elemento di discontinuità nella prassi parlamentare che si è registrata a partire dalla XII legislatura in seguito alla bipolarizzazione della competizione elettorale: per la prima volta dal 1994 la Camera dei deputati veniva guidata da un Presidente non (più) esponente della maggioranza. La situazione in cui si è trovato l'on. Fini è apparsa peraltro del tutto peculiare anche rispetto ai suoi predecessori che, in veste di esponenti dell'opposizione, dal 1976 al 1994 (negli anni del parlamentarismo c.d. "compromissorio") avevano rivestito il ruolo di Presidenti dell'Assemblea[2]. Diversamente da questi, Fini aveva infatti ottenuto l'investitura grazie ai soli voti della maggioranza e proprio in quanto cofondatore del Pdl.

(*) Il procedimento penale al quale si fa riferimento è noto alla cronaca come "caso Ruby" dal nome col quale si faceva chiamare la ragazza minorenne che sarebbe stata vittima dei fatti di reato per i quali è imputato l'ex Presidente del Consiglio Berlusconi. Di qui in avanti, per ragioni di brevità, il relativo conflitto di attribuzioni verrà indicato come "conflitto Ruby".

[1] Cfr., in questa rivista, n. 2/2011, M. FRAU, *Le ripetute fasi del rimpasto politico del IV Governo Berlusconi nel corso della XIV legislatura*, p. 4-5.

[2] In argomento v., da ultimo, A. CAPELLI, *Alcune riflessioni sull'imparzialità del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 giugno 2011.

Il distacco da tale fonte di legittimazione e l'esplicita assunzione del ruolo di avversario politico del centrodestra e di Berlusconi lo hanno di colpo collocato in una situazione complicata. La sua credibilità come garante imparziale delle regole parlamentari è stata da quel momento costantemente messa in discussione e almeno apparentemente minata dall'esercizio, per conto del suo nuovo partito, di una funzione critica nei confronti del Governo, benché esercitata sempre e solo fuori del Parlamento.
Un secondo elemento di interesse per questo caso nasce dal fatto che, sempre a seguito dell'iniziativa del gruppo di Futuro e libertà, proprio alla Camera dei deputati la maggioranza parlamentare si era drasticamente ridotta ed era parzialmente mutata nella sua composizione. Alcuni degli organi camerali che sarebbero stati chiamati a partecipare, a vario titolo, alla vicenda, avevano tuttavia conservato la loro formazione originaria. Così, al loro interno risultavano numericamente prevalenti deputati all'opposizione con conseguente inversione dei rapporti di forza rispetto all'Aula. Si è posto pertanto il problema se organi così composti fossero legittimati a decidere la linea politica della Camera riguardo l'esercizio di prerogative ad essa spettanti.
Come si dirà, le norme parlamentari prescrivono per le Giunte e l'Ufficio di presidenza regole speciali di composizione che, a differenza di quanto avviene per le Commissioni, tengono conto in via solo tendenziale del principio di proporzionalità rispetto ai gruppi ed inoltre non ne prevedono un rinnovo biennale, stabilito invece per le Commissioni proprio per assicurarne l'adeguamento ad eventuali cambiamenti nella consistenza e nell'articolazione dei gruppi.
Questa differenza si fonda sul diverso compito assegnato agli organi interni che, nel primo caso, non consiste in attività legislativa o di indirizzo, ma attiene alle funzioni di garanzia o di organizzazione che si ritiene debbano essere esercitate facendo prevalere considerazioni di tipo tecnico-giuridico sulle mere convenienze politiche. Per la stessa ragione, la presidenza di questi organi è riservata allo stesso Presidente della Camera (come accade per l'Ufficio di presidenza e la Giunta per il regolamento) o, per prassi, assegnata ad un membro dell'opposizione (come nel caso della Giunta per le autorizzazioni).
Tale impostazione, finora incontestata, è apparsa a molti discutibile e bisognosa di essere riconsiderata proprio alla luce dei risvolti antimaggioritari che può talora comportare, messi bene in evidenza dalle vicende politiche che hanno caratterizzato la seconda metà della XVI legislatura.
Infine, questo caso ha riproposto la questione circa il potere delle Camere, in virtù del meccanismo di autorizzazione previsto dall'articolo 96 Cost., di incidere sulla qualificazione del reato contestato ad un membro del Governo qualora l'autorità giudiziaria ne escluda la natura ministeriale e del loro conseguente eventuale coinvolgimento nel giudizio.
Il tema è attualmente oggetto di ampia discussione a causa della contemporanea pendenza davanti alla Corte costituzionale di diversi conflitti in materia di reati ministeriali, ai quali il "conflitto Ruby" è andato ad aggiungersi, che vedono le Camere contrapposte all'autorità giudiziaria[3].
Sul fronte legislativo, inoltre, giace da qualche tempo una proposta di legge ordinaria per la modifica della legge n. 219 del 1989 in materia di reati ministeriali. La riforma imporrebbe al Tribunale dei ministri l'obbligo di investire le Camere della valutazione sulla ministerialità dei reati addebitati ai membri del Governo prima di spogliarsi della giurisdizione in favore del giudice ordinario[4].
La posta in gioco finale, al di là del contenuto specifico dei singoli ricorsi, sembra dunque essere la possibilità di replicare, anche con riferimento alla prerogativa dell'art. 96 Cost., lo stesso schema di rapporti fra Camere e autorità giudiziaria previsto dalla legge n. 140 del 2003 per l'insindacabilità dei parlamentari. Per questo, nel decidere i prossimi casi, la Corte costituzionale dovrebbe tener presente che il parziale accoglimento delle ragioni delle Camere, già avvenuto con la sentenza n. 241 del 2009[5] e al quale l'ha

[3] Attualmente pendono davanti alla Corte costituzionale quattro conflitti di attribuzione riguardanti l'applicazione dell'art. 96 Cost. Oltre a quello oggetto del presente scritto, altri due sono già stati giudicati ammissibili dal giudice costituzionale e concernono procedimenti penali contro, rispettivamente, l'ex Ministro Matteoli e l'ex Ministro Mastella. Un quarto conflitto, relativo ad un procedimento penale a carico dell'ex Ministro Castelli, deve invece ancora superare la fase di ammissibilità. Di essi si dirà più diffusamente nel testo.
[4] Si tratta dell'atto C. 891 sottoscritto dal solo on. Consolo (ora Fli). È stato assegnato alla Commissione giustizia della Camera che ne ha avviato l'esame, per 5 sedute, il 2 ottobre 2008. I lavori della Commissione si sono però interrotti alla fase di presentazione degli emendamenti. Testualmente tale progetto stabilisce che, prima di archiviare il procedimento e disporne la prosecuzione davanti al giudice ordinario, il Tribunale dei ministri «trasmette gli atti con relazione motivata al procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1» e che «a tale Camera è riservata la valutazione circa la riconducibilità dei reati a quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione».
[5] Si tratta della sentenza che ha risolto per la prima volta nel merito un conflitto di attribuzioni in materia di reati ministeriali. Come si dirà, le motivazioni usate dalla Corte costituzionale per accogliere il ricorso presentato dalla Camera dei deputati, verranno ampiamente

condotta la volontà di mediare fra gli interessi dei due poteri in conflitto, non solo non è stato in grado di arrestare tale conflittualità ma, sentenza dopo sentenza, rischia di ricreare quelle condizioni ordinamentali che a suo tempo in materia di insindacabilità favorirono l'introduzione, da parte del legislatore, della "pregiudiziale parlamentare".

2. L'individuazione del domicilio dei parlamentari: la richiesta di autorizzazione a perquisire l'ufficio del ragioniere Spinelli

Il 14 gennaio 2011 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano chiedeva alla Camera dei deputati di autorizzare ai sensi dell'art. 68 Cost. la perquisizione di alcuni locali che risultavano nella disponibilità «diretta o indiretta» dell'on. Silvio Berlusconi[6]. Oggetto dell'atto investigativo erano due appartamenti dove aveva sede l'ufficio del ragioniere Giuseppe Spinelli, consigliere di amministrazione di alcune società facenti capo alla famiglia Berlusconi[7], luogo nel quale la Procura milanese riteneva potessero trovarsi documenti pertinenti l'indagine.
Sulla base di semplici elementi esteriori e di alcuni dati relativi alla proprietà dell'immobile[8], l'autorità giudiziaria riteneva plausibile l'ipotesi che quei luoghi fossero riconducibili al Presidente del Consiglio e dunque, trattandosi di un deputato, dovevano considerarsi coperti dalla prerogativa costituzionale che garantisce l'inviolabilità del domicilio dei parlamentari.
La richiesta di autorizzazione inoltrata alla Camera si fondava di fatto su un'interpretazione piuttosto lata del concetto di domicilio del parlamentare rilevante ai sensi dell'art. 68 Cost., uniformandosi all'orientamento assunto dalla giurisprudenza ordinaria[9] e, prima ancora, dalla Corte costituzionale.
La Consulta, in particolare, con la sentenza n. 58 del 2004 aveva risolto in favore della Camera dei deputati un conflitto di attribuzioni originato dalla perquisizione di un ufficio che si trovava dentro la sede di un partito politico e che risultava provvisoriamente assegnato ad un parlamentare. Secondo il giudice costituzionale l'autorità giudiziaria, omettendo in quell'occasione di chiedere la prescritta autorizzazione, aveva violato le attribuzioni parlamentari, posto che il locale appariva nella disponibilità di un deputato onde «*poteva* costituirne il domicilio». In effetti, anche in quel caso la riconducibilità del locale al parlamentare era risultata incerta o persino "sospetta" ma, aveva spiegato la Corte, se l'autorità giudiziaria «avesse nutrito dubbi sull'attendibilità del contenuto dei cartelli» recanti il nome di un deputato e appesi alla porta dell'ufficio da perquisire «avrebbe potuto disporre gli accertamenti del caso, per eventualmente procedere contro chi quei cartelli aveva collocato».
La Corte costituzionale – come è stato rilevato[10] – aveva omesso a sua volta di considerare l'effettiva destinazione del locale perquisito per risolvere il contrasto interpretativo che era alla base del conflitto fra i due poteri. Così facendo sembrava aver riconosciuto alle Camere il diritto ad esprimersi, oltre che

---

riprese nei dibattiti parlamentari, soprattutto dai deputati favorevoli alla sollevazione del conflitto. In particolare, è stato oggetto di interpretazioni contrapposte il passaggio della sentenza nel quale la Corte afferma che «All'organo parlamentare (…) non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno – ove non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri – la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciutale dall'art. 96 Cost.».

[6] Camera dei deputati, Doc. IV n. 13, Domanda di autorizzazione ad eseguire perquisizioni domiciliari nei confronti del deputato Berlusconi, p. 4.

[7] Per un "ritratto" del collaboratore dell'on. Berlusconi v. ST.E., *Spinelli, l'uomo chiave negli affari immobiliari*, in *il Sole 24 ore*, 15/01/2011, p. 15 e A. DA ROLD, *Ruby colpisce ancora. A Milano Berlusconi finisce sotto inchiesta*, in *il Riformista*, 15/01/2011, p. 3.

[8] La richiesta di autorizzazione indicava infatti che: a) la targhetta apposta all'esterno di uno degli appartamenti recava la dicitura "*segreteria onorevole Silvio Berlusconi*"; b) il suo difensore, l'on. avv. Niccolò Ghedini, aveva fatto presente che tale appartamento doveva considerarsi coperto da immunità; c) l'appartamento contiguo, sul quale si sarebbe altresì dovuta dirigere la perquisizione, era sede di società facenti capo alla famiglia Berlusconi.

[9] Nella domanda di autorizzazione viene citata una decisione della Corte di cassazione, sez. III, sentenza n. 11170 del 2008, che accoglieva il ricorso di un senatore contro la condanna che gli era stata inflitta per abuso edilizio, in quanto fondata esclusivamente su prove raccolte nel corso di una perquisizione non autorizzata dell'abitazione del parlamentare. La Cassazione accennava soltanto tangenzialmente, in quel caso, alla questione interpretativa relativa all'ambito spaziale qualificabile come domicilio ai sensi dell'art. 68, secondo comma Cost., mentre affrontava più specificamente il problema del tipo di attività investigativa condizionata all'autorizzazione parlamentare, dando peraltro un'interpretazione estensiva del termine perquisizione contemplato dalla norma costituzionale.

[10] M. CERASE, *Perquisizione penale e domicilio del parlamentare*, in *Cassazione penale*, 2004, p. 1560 s.

sull'autorizzazione, anche sulla questione, preliminare, se un luogo oggetto di indagine giudiziaria debba considerarsi domicilio coperto dalla prerogativa parlamentare, a seguito della semplice constatazione che esso è abitualmente frequentato da un deputato o da un senatore. Al contempo, la sentenza sembrava circoscrivere il potere interpretativo dell'autorità giudiziaria, fino forse ad escludere che la stessa possa agire sulla base di un'autonoma valutazione (come era accaduto nell'episodio oggetto del conflitto), dal momento che alludeva alla necessità di verificare l'estensione del domicilio parlamentare chiedendo riscontro alla Camera interessata, pena la lesione delle sue attribuzioni[11].
Le conseguenze di tale (criticabile) impostazione giurisprudenziale si possono cogliere anche nel caso qui in esame nel quale la Procura milanese, a fronte dell'eccezione avanzata dalla difesa del "*Premier*" indagato, richiedeva senz'altro l'autorizzazione parlamentare, applicando la prerogativa dell'art. 68 Cost. anche all'ufficio utilizzato da un privato cittadino per svolgervi mansioni alle dipendenze di un deputato e senza interrogarsi sul fatto che quelle mansioni potevano considerarsi estranee all'attività politico-parlamentare di Berlusconi.
È assai probabile che la Procura abbia scelto di non addentrarsi in una questione tutto sommato "minore", in quanto relativa solo all'esperibilità di un atto investigativo che non avrebbe nel complesso impedito la prosecuzione del procedimento penale.
Tuttavia, tale acquiescenza, da un primo punto di vista, produceva un effetto immediato sulla discussione parlamentare seguita alla richiesta di autorizzazione, offrendo un argomento decisivo al relatore di maggioranza (on. Leone, Pdl) per respingere l'obiezione dei parlamentari di opposizione[12] secondo i quali l'atto investigativo non doveva essere avallato dalla Camera in quanto estraneo all'ambito di applicazione dell'art. 68 Cost.
Da un secondo punto di vista, il comportamento della Procura potrebbe aver stabilito un precedente al quale in futuro richiamarsi per dar vita ad una prassi che allarghi a dismisura e secondo convenienza l'immunità del domicilio parlamentare, fino a determinare improprie zone franche alle indagini giudiziarie.
Infine, come subito si dirà, ha inaspettatamente offerto l'occasione alla maggioranza parlamentare di far assumere alla Camera dei deputati una pronuncia ufficiale contro l'iniziativa giudiziaria volta a verificare la responsabilità penale del Presidente del Consiglio.

3. L'esame della Giunta per le autorizzazioni e la proposta di restituire gli atti alla Procura

Il 25 gennaio 2011 la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati procedeva ad esaminare la richiesta di autorizzazione a perquisire gli uffici del dott. Spinelli. L'on. Leone (Pdl) in qualità di relatore esponeva inizialmente alla Giunta le ragioni per le quali proponeva di non concedere tale autorizzazione, ravvisando in essa un *fumus persecutionis* nei confronti del parlamentare e Presidente del Consiglio Berlusconi. Venivano contestati, in particolare, alcuni aspetti del procedimento penale giudicati sintomatici di un possibile sviamento a fini politici della funzione giurisdizionale da parte dei magistrati inquirenti.
In primo luogo veniva messa in discussione la scelta di non investire dell'indagine il Tribunale dei ministri previsto dalla l. cost. n. 1 del 1989, applicando invece le comuni regole procedurali. Il relatore sembrava tuttavia limitare la propria critica alla circostanza che il Pubblico ministero avesse omesso di *riflettere* sulla possibilità di inquadrare la fattispecie criminosa entro l'ipotesi dei reati ministeriali sebbene di essi ricorresse

[11] Secondo la Corte costituzionale «L'unica scelta sicuramente preclusa all'autorità giudiziaria era di confermare verbalmente alla polizia l'ordine di eseguire la perquisizione nonostante la segnalazione, ritenendola falsa senza alcuna verifica sul punto e senza neppure trarre conseguenze da tale falsità. Così comportandosi essa ha leso le attribuzioni garantite alla Camera dei deputati dal secondo comma dell'art. 68 della Costituzione» (sentenza n. 58 del 2004).
[12] V., in particolare, l'intervento dell'on. Mantini (Udc) che contesta la qualificazione prospettata per entrambi gli immobili, ritenendo insufficiente «la copia della comunicazione resa da un collaboratore dell'on. Berlusconi nel 2004, al Presidente della Camera Casini, in cui si indicava genericamente come domicilio del Presidente del Consiglio un luogo in Segrate, senza specificare il numero civico» e sostiene che «tutta la disciplina del domicilio del parlamentare dovrebbe essere oggetto di rivisitazione per evitare imbarazzanti qualificazioni *ex post*». Concludeva proponendo di dichiarare l'incompetenza della Camera dei deputati a concedere l'autorizzazione richiesta. In senso analogo si esprimevano gli on. Palomba (Idv) e Ferrante (Pd) (Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario, seduta del 27 gennaio 2011, p. 3). Rispondendo sulla questione, l'on. Leone (Pdl) osservava sinteticamente: «quanto alla particella immobiliare contrassegnata col numero 802, è la stessa procura della Repubblica che ne riconosce la natura di domicilio di un parlamentare» (Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario, seduta del 27 gennaio 2011, p. 13).

certamente l'elemento soggettivo e, almeno per quanto atteneva all'ipotesi di concussione, si poteva ravvisare una connessione tra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal Presidente del Consiglio. La mancanza di approfondimento in tale direzione era considerata dal relatore ostativa alla concessione dell'autorizzazione richiesta ai sensi dell'art. 68 Cost.
Al fondo, non sembrava dunque messa in discussione la competenza del P.m. a valutare se la condotta oggetto dell'indagine potesse considerarsi reato ministeriale o meno; piuttosto si contestava all'autorità giudiziaria di non aver riflettuto su tale possibilità agendo con «volontà persecutoria»[13].
In secondo luogo la relazione introduttiva prendeva posizione a favore della competenza territoriale del Tribunale di Monza in ragione del fatto che il reato si sarebbe consumato in un luogo compreso nella sua circoscrizione.
Infine, si sottolineava una sorta di contraddizione tra la richiesta di perquisire il domicilio di Berlusconi e la decisione della Procura di chiedere di celebrare il processo penale secondo il rito immediato, la cui concessione è condizionata dalla sussistenza di prove evidenti[14].
Il dibattito si svolgeva nella seduta successiva. I membri di opposizione che siedono in Giunta si pronunciavano contro la proposta del relatore in quanto fondata su «elementi che possono tutt'al più ingenerare dubbi interpretativi ma non certo sospetti di uso improprio dei poteri degli inquirenti per causare un ingiusto danno al Presidente del Consiglio. Quei dubbi dovrebbero trovare la loro soluzione presso le competenti sedi giurisdizionali e non presso la Giunta»[15].
Anche i parlamentari di minoranza si spingevano ad interpretare direttamente le norme di rito sulle quali si erano appuntati i rilievi del relatore, offrendo una lettura diversa specialmente sul punto della "ministerialità" del reato contestato e sostenendo che la sua qualificazione dovesse spettare inderogabilmente al P.m., escludendo il coinvolgimento necessario del Tribunale dei ministri. Tali argomentazioni erano in ogni caso funzionali a sostenere la legittimità dell'iniziativa giudiziaria e a respingere la proposta del relatore contraria all'autorizzazione.
A sorpresa, invece, dalle file della maggioranza l'on. Paniz (Pdl) interveniva per chiedere un superamento di tale proposta, suggerendo al relatore di riformularla: da diniego di autorizzazione a restituzione degli atti alla Procura per incompetenza funzionale. Anche per Paniz i fatti contestati andavano considerati reati ministeriali e l'indagine doveva essere conseguentemente trasferita al Tribunale dei ministri. Tuttavia, mentre il relatore aveva utilizzato questo argomento solo per dimostrare il *fumus persecutionis* contro Berlusconi, considerato nella sua veste di parlamentare indagato – ed era rimasto dunque nel campo di applicazione dell'art. 68 Cost. – l'on. Paniz, invece, giudicava incompatibile tale richiesta con l'operatività dell'art. 96 Cost.[16] e chiedeva pertanto alla Giunta di non deliberare nel merito[17].
La sua impostazione si poneva in aperto contrasto con quella accolta dall'autorità giudiziaria e di fatto ne metteva in discussione l'esclusivo potere di stabilire quale fosse il giudice naturale dei reati contestati ai membri del Governo, riconoscendo al contempo alla Camera il potere di deliberare in senso difforme. Quasi anticipando la valutazione rimessa al Parlamento in sede di autorizzazione a procedere per i reati

---

[13] L'on. Leone, infatti, osservava: «le ragioni che portano eventualmente l'operatore ad escludere nel caso concreto – pur in presenza della qualifica soggettiva ministeriale – la ministerialità del reato non possono non essere considerate quanto meno «utili» (ma forse addirittura essenziali) ai fini della decisione della Giunta sulla domanda di autorizzazione all'esecuzione della perquisizione, che deve anzitutto escludere la sussistenza di un qualsivoglia intento persecutorio o limitativo delle prerogative dei parlamentari interessati» (Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario, seduta del 25 gennaio 2011, p. 7).
[14] In proposito il relatore osservava: «La domanda di autorizzazione alla perquisizione potrebbe apparire quindi – nella stessa strategia dell'accusa – atto istruttorio sostanzialmente inutile, se non addirittura provocatorio alla luce della superfluità della perquisizione implicitamente riconosciuta dagli stessi pubblici ministeri» (Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario, seduta del 25 gennaio 2011, p. 9, relazione dell'on. Leone).
[15] Intervento dell'on. Mantini (Udc), Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario, seduta del 27 gennaio 2011, p. 3.
[16] Va ricordato che l'art. 10 della l. cost. n. 1 del 1989 prevede che le autorizzazioni agli atti di indagine di cui all'art. 68 Cost., quando si tratti di membri del Governo indagati per reati ministeriali, siano sostituite con le autorizzazioni concesse dalla stessa Camera competente ad autorizzare l'intero procedimento penale.
[17] In forza di questa novità il Presidente della Giunta (on. Castagnetti, eletto fra i membri dell'opposizione secondo prassi consolidata) proponeva di rinviare il dibattito, anche per rispondere alle richieste provenienti dai parlamentari della sua area politica che si dicevano stupiti e impreparati ad esprimersi sulla posizione improvvisamente assunta dal relatore e denunciavano le contraddizioni emerse fra gli esponenti del PdL. Nel merito, si opponevano alla nuova formulazione che consideravano un'indebita ingerenza nell'attività dell'autorità giudiziaria, laddove «non compete alla Camera distribuire le attribuzioni costituzionali circa la qualificazione dei reati» (Palomba, Idv). Il "regista" dell'operazione – on. Paniz – si opponeva al rinvio giudicandolo ingiustificato e probabilmente allo scopo di coprire il relatore e di attenuare l'impressione di averlo scavalcato nel ruolo di portavoce per la maggioranza.

ministeriali, l'on. Paniz sosteneva inoltre che l'azione del Presidente del Consiglio andasse giustificata perché diretta a tutelare le relazioni internazionali del nostro Paese.
Il relatore raccoglieva l'invito dell'autorevole esponente del Pdl in Giunta e rivedeva le proprie conclusioni pur tenendo ferme le motivazioni già esposte[18]. La proposta, così riformulata, veniva infine approvata dalla sola maggioranza.

4. La discussione in Aula sulla richiesta di autorizzazione alla perquisizione domiciliare

Nella seduta del 3 febbraio 2011 la richiesta di autorizzazione a perquisire il domicilio del Presidente del Consiglio veniva esaminata dall'Assemblea della Camera dei deputati.
La relazione di maggioranza veniva illustrata dall'on. Leone; all'esito dei lavori della Giunta per le autorizzazioni gli esponenti dei gruppi di opposizione presentavano, ciascuno, una relazione di minoranza.
L'on. Leone ripercorreva i passaggi della relazione già esposta in Giunta, integrandola con riferimento al potere di qualificare i reati contestati ai membri del Governo. In particolare, sosteneva che dovesse essere sempre interpellato il Tribunale dei ministri e, di riflesso, la Camera dei deputati. Richiamava in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 per sostenere che «l'attivazione della procedura di rimessione al Tribunale dei ministri ha, nella sistematica del procedimento, la funzione di garantire l'interesse costituzionalmente tutelato delle Camere ad operare un'autonoma valutazione sulla ministerialità del reato, rispetto a quella operata dalla magistratura»[19].
Il suo intervento, tuttavia, manteneva nel complesso un'impostazione contraddittoria, in quanto insisteva sulla dimostrazione del *fumus persecutionis* valutando nel merito l'imputazione, mentre al contempo approdava alla proposta di restituire gli atti all'autorità giudiziaria denunciandone l'incompetenza.
I relatori di minoranza – on. Samperi (Pd), on. Palomba (Idv), on. Mantini (Udc) – denunciavano proprio la circostanza che la Camera si apprestava a rispondere in modo improprio alla richiesta della Procura di Milano, esorbitando dalle proprie competenze[20].
Nella discussione emergeva inoltre una delicata questione procedurale sull'ammissibilità della proposta dell'on. Paniz che dava luogo ad un interessante scambio di osservazioni in tema di assetto delle fonti del diritto parlamentare[21] tra la Presidenza e gli on. Zaccaria e Giachetti (entrambi deputati del Pd). Come sottolineato dai due parlamentari, infatti, l'art. 18 del regolamento della Camera che disciplina le richieste di autorizzazione di cui all'art. 68 Cost. prevede soltanto il voto nel merito favorevole o contrario all'esecuzione di taluni atti processuali nei confronti dei deputati, mentre non contempla la possibilità di restituire gli atti all'autorità giudiziaria per assenza dei presupposti necessari a pronunciarsi sull'autorizzazione[22]. Quanto ai precedenti, solo pochi casi si erano risolti con la restituzione degli atti, ma – si osservava – erano stati

[18] La nuova formulazione della proposta conclusiva era la seguente: «Nel dibattito svoltosi in Giunta, tutti gli interventi si sono incentrati sulla qualificazione o meno di reato ministeriale della presunta concussione; inoltre, a rafforzare l'ipotesi che si versi nel reato ministeriale, sono state – nel dibattito stesso – sottolineate le circostanze che avrebbero indotto il presidente del Consiglio a prendere contatti con il dott. Ostuni [il funzionario della Questura che sarebbe stato oggetto delle pressioni del Presidente del Consiglio, v. oltre]. Tutto ciò posto e considerato, il relatore si è deciso – tenuto conto del dibattito e modificando la proposta inizialmente fatta e ritenendo dovuta la trasmissione al tribunale dei ministri – a proporre la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria» (Doc. IV, n. 13-bis-A, relazione dell'on. Leone).
[19] Camera dei deputati, resoconto stenografico, seduta n. 429 del 3 febbraio 2011, p. 49. L'on. Leone faceva riferimento al passaggio della sentenza che ritagliava alle Camere un autonomo spazio valutativo circa la natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto dell'indagine (v. *supra* nt. 5).
[20] In conclusione del suo intervento il relatore di minoranza Mantini osservava, in particolare: «circa la ministerialità o meno dei reati per cui si procede giudica, come da consolidata giurisprudenza e da norme, il giudice, per poi sollevarsi i conflitti con gli usuali rimedi giurisdizionali nelle sedi giurisdizionali» (Camera dei deputati, resoconto stenografico, seduta n. 429 del 3 febbraio 2011, p. 55).
[21] Inizialmente esposta nel corso della discussione, veniva poi correttamente inquadrata come intervento di richiamo al regolamento, così da rendere necessaria una risposta della Presidenza (temporaneamente assunta dalla Vicepresidente Rosy Bindi) per spiegare la scelta procedurale.
[22] Tale possibilità è invece espressamente stabilita dagli artt. 18 *ter* e *quater* reg. cam. relativi alle richieste di autorizzazione ai sensi dell'art. 96 Cost. ed esclusivamente per l'ipotesi che la Camera interpellata ritenga competente l'altro ramo del Parlamento. In particolare, è previsto che la Giunta proponga la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria se a norma dell'articolo 5 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 la competenza a pronunciarsi spetta al Senato perché le persone nei confronti delle quali si deve procedere (membri o ex membri del Governo) sono senatori, ovvero appartengono ad entrambe le Camere, ovvero non sono attualmente parlamentari.

giustificati dal sopraggiungere di fatti che avevano inciso sulla prosecuzione del procedimento penale o dal riscontro di palesi irregolarità procedurali. Nessuno dei precedenti si era invece basato sul fatto che la Camera avesse rilevato l'incompetenza dell'autorità giudiziaria richiedente. Inoltre, mentre in passato la decisione di non pronunciarsi nel merito era stata assunta all'unanimità, in questo caso l'iniziativa proveniva dalla sola maggioranza e ad essa si opponevano tutte le forze parlamentari di minoranza.
La Vicepresidente della Camera on. Bindi rispondeva confermando che in effetti la decisione di restituire gli atti all'autorità giudiziaria nella circostanza costituiva un precedente nuovo, ma la Presidenza riteneva di poter ammettere tale proposta di deliberazione ancorché sconosciuta al regolamento e alla prassi.
Il caso riproponeva, dunque, in tutti i suoi problematici aspetti (efficacia delle norme regolamentari, rapporto fra fonti scritte e fonti non scritte del diritto parlamentare, formazione dei precedenti in relazione alla prassi e alla giurisprudenza camerale[23]) il tema del rispetto del principio di legalità anche all'interno dell'ordinamento parlamentare. Per i parlamentari di opposizione era evidente che quella decisione faceva prevalere la convenienza politica sull'esigenza di legalità[24]. L'intenzione apertamente dichiarata dalla Presidenza di dar vita ad un nuovo precedente, per accogliere le richieste della sola maggioranza, a loro avviso finiva per attenuare ulteriormente la capacità regolativa delle norme parlamentari, superando tanto il requisito della conformità della prassi alle disposizioni del regolamento votate a maggioranza assoluta, quanto quello dell'uso delle prassi solo se «conformi, costanti, ripetute e accettate», col risultato di «violare un criterio elementare dei rapporti tra maggioranza e opposizione, perché viene impiegata come se fosse una norma consuetudinaria una norma che non lo è, che è applicata per la prima volta in un caso molto delicato che va ad incidere sugli equilibri costituzionali»[25].
La proposta veniva infine votata con scrutinio nominale mediante procedimento elettronico e risultava approvata col consenso di 315 parlamentari sui 614 presenti.

5. La ricerca di una via sicura per sollevare il conflitto di attribuzioni: l'iniziativa parlamentare dei capigruppo della maggioranza

In seguito alla decisione assunta dalla Camera dei deputati, la Procura milanese rinunciava ad eseguire la perquisizione domiciliare. Al contempo gli stessi magistrati decidevano di non ricorrere alla Corte costituzionale contro la pronuncia che appariva irrituale con la quale la Camera, senza dare risposte sull'autorizzazione richiesta, aveva invece contestato la loro competenza ad occuparsi del caso prendendo ufficialmente posizione su una questione normalmente riservata alla funzione giurisdizionale[26].
Il procedimento penale era comunque proseguito, sfociando nell'esercizio dell'azione penale contro il Presidente del Consiglio e nella decisione del G.i.p. del Tribunale di Milano di disporre il giudizio immediato. Il giudice procedente, infatti, oltre a ritenere evidente la prova dei fatti contestati, condivideva la tesi accusatoria secondo la quale il "*Premier*" non aveva agito nell'esercizio delle sue funzioni. Escludeva pertanto l'applicabilità dell'art. 96 Cost.[27] rinviando l'imputato al Tribunale ordinario.
La maggioranza, per bocca del Ministro della giustizia on. Alfano, denunciava che la decisione del G.i.p. non aveva tenuto conto del voto della Camera mettendo in discussione «l'autonomia, la sovranità e l'indipendenza del Parlamento»[28] ed esprimeva l'intenzione di sollevare un conflitto di attribuzioni.

---

[23] Su questi temi v. ampiamente C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata. La gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, p. 741 s.
[24] Ciò che sembra del resto accettato dalla stessa Corte costituzionale nel noto *obiter* alla sentenza n. 379 del 1996, dove afferma che «la pronta applicazione e l'adeguatezza delle sanzioni nei casi più gravi si impongono al Parlamento come problema, se non di legalità, ma certamente di conservazione della legittimazione degli istituti dell'autonomia che presidiano la sua libertà». Come osserva Lorenza Carlassare, tale decisione «non ponendo la questione sul piano della legalità fa riaffiorare l'idea dell'ordinamento speciale e del Parlamento svincolato da regole, libero di fare quello che crede» (L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Quaderni del Seminario S. Tosi*, n. 10, p. 80).
[25] Intervento dell'on. Zaccaria (Pd), Camera dei deputati, resoconto stenografico, seduta n. 429 del 3 febbraio 2011, p. 58.
[26] L'atto della Camera verrà invece ripreso e contestato nella memoria depositata dalla Procura per costituirsi nel giudizio costituzionale davanti alla Corte in risposta al conflitto sollevato dalla stessa Camera dei deputati (v. *infra*, par. 11, nt. 104).
[27] L. FERRARELLA, G. GUASTELLA, *Premier a giudizio il 6 aprile. Il gip: la prova evidente c'è*, in *Corriere della sera*, 16/02/2011, p. 2.
[28] A. MARRAS, *Alfano fa l'avvocato e grida all'attentato contro il Parlamento*, in *Il Secolo d'Italia*, 16/02/2010, p. 4-5.

Vi era tuttavia indecisione sull'organo che avrebbe dovuto assumere l'iniziativa, se il Governo o la Camera dei deputati o anche entrambi separatamente[29].
Il ricorso governativo comportava il vantaggio di poter essere presentato rapidamente, dopo un pronunciamento sostanzialmente scontato del Consiglio dei ministri. Tuttavia era considerato più debole sul piano politico – sarebbe infatti apparso come un tentativo di autodifesa del "*Premier*"[30] – e più rischioso da un punto di vista giuridico, per il timore di un giudizio di inammissibilità derivante dalla mancanza di un'esplicita attribuzione costituzionale in favore del Governo.
L'iniziativa parlamentare, viceversa, poteva vantare un precedente specifico nel quale la Corte costituzionale (sentenza n. 241 del 2009) aveva già riconosciuto la legittimazione degli organi camerali a ricorrere in forza delle prerogative ad essi espressamente attribuite dall'art. 96 Cost. L'attivazione della Camera avrebbe inoltre consentito di incentrare l'attenzione sul Parlamento, assumendo come oggetto del conflitto la difesa della sua autonomia, e di distoglierla – almeno in parte – dal Presidente del Consiglio e dalla pretesa di renderlo immune.
Occorreva però superare un difficile ed inedito scoglio procedurale dato dal fatto che la maggioranza di centrodestra poteva contare dentro l'Ufficio di presidenza della Camera dei deputati – ossia l'organo competente a proporre all'Assemblea la sollevazione del conflitto di attribuzioni – soltanto su 8 deputati[31] contro i 10 dell'opposizione[32] e l'incognita della possibile partecipazione al voto, a dispetto della prassi, del Presidente della Camera (e dell'Ufficio stesso) on. Fini. La costituzione del gruppo di Iniziativa Responsabile avrebbe portato, in pochi giorni, all'integrazione dell'Ufficio con un altro segretario in quota centrodestra[33], senza tuttavia risolvere la situazione di disparità[34].
Per questa ragione veniva avanzata l'ipotesi di far esprimere la Giunta per le autorizzazioni (dove invece continuavano a prevalere i parlamentari della maggioranza) su un'irrituale "dichiarazione di improcedibilità" adottata in forza dell'art. 96 Cost. pur in assenza di ogni impulso da parte dell'autorità giudiziaria procedente. Tale delibera sarebbe poi stata sottoposta all'approvazione della maggioranza assoluta dell'Assemblea ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989[35].
Questa soluzione si rifaceva ad un diretto precedente originato da un'autonoma decisione della Camera dei deputati che, su mera richiesta dell'ex Ministro dell'Ambiente Matteoli[36] e senza essere interpellata dall'autorità giudiziaria procedente, aveva stabilito che i fatti per i quali il parlamentare era imputato

---

[29] C. CASTIGLIONE, *Mirabelli: «Due soluzioni per il conflitto di attribuzioni»*, in *Il Mattino*, 16/02/2011, p. 6, e L. MILELLA, *I conflitti di attribuzione saranno due*, in *la Repubblica*, 17/02/2011, p. 2-3.
[30] Pur con l'accorgimento di far assumere la rappresentanza legale all'Avvocatura dello Stato (F. RIZZI, *Berlusconi prepara la controffensiva «In gioco la sovranità del Parlamento»*, in *Il Messaggero*, 16/02/2011, p. 2).
[31] I due vicepresidenti Leone e Lupi (PdL); i due questori Colucci e Mazzocchi (PdL); i tre segretari Fontana, Fallica e Milanato (PdL) e il segretario leghista Stucchi.
[32] I cinque componenti Pd: Bindi (vicepresidente), Albonetti (questore), Lucà, De Biasi e Bocci (segretari); i due componenti Udc, Buttiglione (vicepresidente) e Lusetti (segretario); un segretario per ciascuno dei restanti gruppi IdV (Mura), Fli (Lamorte), Mpa (Lombardo).
[33] Riguardo la composizione dell'Ufficio di Presidenza il regolamento della Camera accoglie il principio della rappresentanza necessaria di tutti i gruppi parlamentari inizialmente esistenti o costituiti in corso di legislatura. Per consentire tale presenza sono previste elezioni integrative di altri segretari oltre gli 8 previsti dal regolamento e sono eleggibili solo membri dei gruppi privi di rappresentanza (art. 5 reg. cam., commi 3, 4, 5 e 9). Il 9 marzo 2011 l'Ufficio provvedeva all'elezione di un segretario fra i membri del nuovo gruppo di Iniziativa Responsabile (attualmente denominato Popolo e Territorio) che era stato costituito il 20 gennaio 2011 (in argomento v., in questa rivista, n. 2/2011, L. FOTI, *Le modifiche nella composizione dei gruppi parlamentari nella XVI legislatura*). Veniva eletto, fra qualche contestazione interna (M. PALOMBI, *Prime ricompense ai Responsabili*, in *Liberal*, 10/03/2011, pp. 6-7.), l'on. Pisacane, che aveva lasciato il gruppo Udc nell'ottobre del 2010 per contribuire a formare nel gennaio 2011, dopo un passaggio nel gruppo misto, il gruppo Iniziativa Responsabile.
[34] *Ufficio di presidenza: maggioranza recupera un voto, ma non basta*, in *Avvenire*, 10/03/2011, p. 10. Non era riuscito invece il tentativo del deputato (e sottosegretario) Miccichè, insieme all'on. Fallica, di dar vita ad un gruppo parlamentare autonomo in vista della formazione di un nuovo movimento politico a carattere territoriale radicato nel Sud d'Italia (I. MAZZOLETTI, *Alla Camera nascerà il gruppo Forza del Sud*, in *la Discussione*, 19/02/2011, p. 5): la sua istituzione avrebbe portato l'Ufficio di presidenza ad una situazione di parità (escludendo il Presidente) con conseguente passaggio in Aula della decisione sull'elevazione del conflitto (A. GENTILI, *E alla Camera il Cavaliere fa campagna acquisti. In arrivo 7 deputati e un nuovo gruppo*, in *Il Messaggero*, 17/02/2011, p. 7). Mentre la costituzione del gruppo dei Responsabili era avvenuta "di diritto" ai sensi dell'art. 14, comma 1, reg. cam. (potendo esso contare fin dall'inizio su 21 deputati, fra "fuoriusciti" del gruppo misto e dei gruppi di opposizione e "prestati" del PdI), le potenziali adesioni al gruppo "Forza del Sud" si erano invece fermate a 19 membri, e non erano arrivati "soccorsi" dal PdI, sia per l'opposizione della Lega Nord, contraria a far spazio in Parlamento al partito di Miccichè, sia per evitare un'eccessiva proliferazione dei soggetti politici all'interno della maggioranza di centrodestra (S. MERLO, *Cav. Canta: Compagni avanti il non-partito/noi siamo della libertà*, in *il Foglio*, 09/04/2011, p. 1).
[35] M. A. CALABRÒ, *Giudizio immediato a Milano. La carta dell'improcedibilità*, in *Corriere della sera*, 20/02/2011, pp. 8-9.
[36] All'epoca dei fatti egli rivestiva oltre alla carica di Ministro dell'Ambiente anche quella di deputato.

dovevano considerarsi reati ministeriali commessi per difendere un preminente interesse pubblico[37]. Per effetto di quella delibera il Tribunale procedente, ritenendo di non poter ignorare la decisione camerale per dovere di leale collaborazione, aveva sospeso il procedimento penale e sollevato conflitto di attribuzioni[38].
Anche questa soluzione presentava però delle controindicazioni: ripetere la stessa strategia nel "caso Ruby", infatti, avrebbe da un lato implicato una sovraesposizione del Presidente del Consiglio, costretto ad attivarsi personalmente, in qualità di imputato, per chiedere alla Camera di "non autorizzare" il processo a suo carico; dall'altro lato, scontava l'incognita della reazione dell'autorità giudiziaria milanese che, di fronte ad un atto irrituale della Camera, avrebbe anche potuto decidere di proseguire il giudizio senza rivolgersi alla Corte costituzionale[39].
La riflessione sulla miglior tattica da attuare era influenzata dalle dichiarazioni rilasciate all'Ansa in forma anonima da un giudice costituzionale – e subito smentite da un comunicato ufficiale della Corte[40] – che preannunciava una pronuncia di inammissibilità della Consulta qualora il conflitto di attribuzioni fosse stato elevato con l'obiettivo di trasferire il processo dal Tribunale di Milano a quello dei ministri e «*ciò perché sulle questioni di giurisdizione decide la Cassazione*»[41].
A sua volta la Corte di cassazione, nei giorni seguenti, prendeva posizione in favore della competenza del giudice ordinario a giudicare l'ex Ministro Mastella in un caso che, dal punto di vista procedurale, presentava le stesse caratteristiche di quello riguardante il Presidente del Consiglio[42].
L'interpretazione accolta dal giudice di legittimità in materia di reati ministeriali, contraria alla tesi del coinvolgimento necessario del Tribunale dei ministri e degli organi parlamentari, metteva in ulteriore difficoltà

---

[37] La proposta era stata approvata con 375 voti. Si erano espressi a favore, oltre ai parlamentari della maggioranza (che all'epoca comprendeva anche i "finiani" poi confluiti nel Fli), anche i deputati dell'Udc e del MpA. Gli esponenti dell'Idv e del Pd avevano invece annunciato il voto contrario ritenendo che la decisione esorbitasse dall'ambito di competenza della Camera, menomando le attribuzioni dell'autorità giudiziaria, e che fosse in aperto contrasto con la sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 con la quale era stato risolto il primo "caso Matteoli". Alla sollevazione del primo conflitto Matteoli, nella XV legislatura (seduta n. 158 del 16 maggio 2007), avevano peraltro contribuito anche le forze parlamentari dell'allora maggioranza di centrosinistra, sia pure a condizione che fosse configurato come "conflitto *de residuo*": il ricorso veniva cioè utilizzato dalla Camera come occasione per provocare, pregiudizialmente, un giudizio sulla costituzionalità della legge n. 219 del 1989 riguardo all'ipotesi di archiviazione "asistematica" in presenza di reati comuni (v. il testo del parere proposto dall'on. Tremaglia (Pd) e approvato dalla Giunta per le autorizzazioni nella seduta del 3 maggio 2007, in http://leg15.camera.it/chiosco.asp?source=&position=Organi%20Parlamentari\Giunte\Giunta%20per%20le%20Autorizzazioni&content=/_dati/lavori/bollet/200705/0503/html/17/allegato.htm).

[38] L'ordinanza del Tribunale di Livorno, sezione staccata di Cecina, del dicembre 2009 con la quale veniva sollevato il conflitto si concludeva osservando che «A fronte del diniego della autorizzazione a procedere da parte della Camera, pur potendosi opinare, come sopra esposto, che tale diniego non sia vincolante per l'autorità giudiziaria procedente in considerazione della natura comune del reato contestato al Ministro Matteoli e che pertanto, astrattamente, il Tribunale avrebbe potuto anche procedere senza tenerne conto, il principio della leale collaborazione tra gli organi dello Stato renda opportuno che sia lo stesso Tribunale a sollevare conflitto di attribuzioni tra l'autorità giudiziaria e la Camera dei Deputati ai sensi dell'art. 37, legge n. 87/1953, affinché la Corte costituzionale statuisca se, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., spetti alla Camera di appartenenza o all'autorità giudiziaria la valutazione in ordine alla natura ministeriale o meno del reato contestato». Nel giugno 2010 la Corte costituzionale aveva dichiarato ammissibile il conflitto (v. ordinanza n. 211 del 2010), circostanza della quale si teneva conto nel valutare l'opportunità di ripercorrere la medesima strada anche per l'imputazione contro Berlusconi.

[39] Sulle incognite legate all'eventuale delibera parlamentare di "improcedibilità" v. D. STASIO, *Il Pdl spinge per il conflitto di attribuzioni*, in *Il Sole 24 ore*, 26/02/2011, p. 20.

[40] Nel comunicato del 17 febbraio 2011 della Corte costituzionale si legge: «*Con riferimento alla notizia delle ore 15.33, riportata sul sito Ansa.it, in relazione a quanto avrebbe reso noto un'importante e qualificata fonte della Corte costituzionale, si fa presente che la Corte costituzionale si esprime solo tramite i propri atti giurisdizionali o le dichiarazioni ufficiali del suo Presidente*».

[41] *Indiscrezioni. Trasferimento del processo, altolà della Consulta*, in *La gazzetta del mezzogiorno*, 18/02/2011, p. 4. Sulle reazioni politiche fortemente critiche, espresse anche da esponenti di primo piano del centrosinistra, v. A. M. GRECO, *E la Consulta s'inventa la sentenza preventiva*, in *il Giornale*, 18/02/2011, p. 9.

[42] La decisione riguardava il procedimento a carico dell'ex Ministro della giustizia Mastella, imputato per i reati di concussione e abuso d'ufficio che si sarebbero consumati quando ancora rivestiva la carica governativa. I legali del Ministro proponevano ricorso alla Corte di cassazione sul presupposto dell'abnormità della decisione con la quale il G.u.p. del Tribunale di Napoli aveva respinto l'eccezione di incompetenza funzionale in favore del Tribunale dei ministri. Essi deducevano che l'autorità giudiziaria avrebbe dovuto trasmettere gli atti al collegio previsto dalla l. cost. n. 1 del 1989 e comunque avrebbe dovuto informare il Senato dell'avvio del procedimento penale per metterlo in condizione di esercitare le proprie prerogative costituzionali. La Corte di cassazione, dopo aver ricostruito la genesi della riforma dell'art. 96 Cost. e aver chiarito che la sentenza n. 241 del 2009 della Corte costituzionale si riferiva ad una fattispecie profondamente diversa, giudicava il ricorso inammissibile concludendo che «l'ordinanza impugnata non presenta alcun carattere di abnormità, in quanto il G.u.p. poteva pronunciarsi sulla propria competenza e poteva qualificare il reato come non ministeriale, senza essere tenuto a comunicare alcunché alla Camera competente» (Corte di cassazione, sez. VI penale, sentenza n. 10130 del 3 marzo 2010).

la maggioranza[43] e giungeva a ridosso della decisione con la quale il centrodestra, rotti gli ultimi indugi[44], si era finalmente risolto a percorrere la via parlamentare con l'obiettivo di far sollevare il conflitto dalla Camera dei deputati.
Il 2 marzo 2011, infatti, i deputati Cicchitto (Pdl), Reguzzoni[45] (Lega Nord) e Sardelli (Iniziativa Responsabili), presidenti dei gruppi parlamentari della coalizione di governo, avevano inviato una lettera al Presidente della Camera Fini chiedendo di «accertare la sussistenza delle condizioni per sollevare un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale a tutela delle prerogative della Camera, lese (…) dall'operato omissivo della magistratura procedente nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi»[46].
Richiamando la decisione della Cassazione nel "caso Mastella" l'opposizione invitava il centrodestra a desistere dall'iniziativa. Ma questa richiesta era a sua volta indebolita dal fatto che al Senato solo pochi mesi prima tutte le forze parlamentari all'unanimità avevano approvato la decisione di ricorrere alla Corte costituzionale per opporsi proprio al procedimento penale contro il Ministro Mastella sul quale la Corte di cassazione si era ora pronunciata[47].
Alla vigilia del duro scontro parlamentare che stava per aprirsi alla Camera per decidere del "conflitto Ruby" giungeva anche l'ordinanza con la quale la Corte costituzionale, in via preliminare, ammetteva il ricorso del Senato sul "caso Mastella"[48]. La decisione del giudice costituzionale, per quanto provvisoria, diventava inevitabilmente oggetto di considerazioni politiche, andando ad aggiungere un ulteriore tassello all'intricato e recente quadro giurisprudenziale[49] "esploso", improvvisamente, a causa del sempre più frequente coinvolgimento di membri degli Esecutivi in fatti di rilievo penale e dei tentativi di sottrarli attraverso l'art. 96 Cost. alle ordinarie regole processuali.

6. Le pressioni del Pdl sul Presidente della Camera e la difficile gestione parlamentare di un conflitto inedito

Ancor prima di formalizzare la richiesta di sollevare il conflitto di attribuzioni, autorevoli esponenti del Pdl avevano dichiarato che l'eventuale decisione del Presidente della Camera di non consentire all'Aula di pronunciarsi, in caso di voto negativo dell'Ufficio di presidenza, sarebbe stata considerata un «esproprio inaccettabile»[50]. Fin da subito si manifestava dunque l'intenzione di insistere sulla Presidenza, sfruttando il

---

[43] Per le reazioni politiche alla decisione della Corte di cassazione sul "caso Mastella" v. D. STASIO, *Duello sui paletti della Cassazione*, in *il Sole 24 ore*, 05/03/2011, p. 17; RE.PO., *Conflitto fra poteri: per la Cassazione decide il giudice*, in *il Mattino*, 05/03/2011, p. 10.
[44] D. MARTIRANO, *Ricorso alla Consulta, dubbi nel Pdl*, in *Corriere della Sera*, 01/03/2011, p. 12.
[45] La firma del capogruppo leghista Reguzzoni rassicurava il "*Premier*" sul sostegno del principale alleato di Governo e serviva inoltre a dimostrare che, una volta approdata in Aula, la proposta di sollevazione del conflitto contro i magistrati di Milano sarebbe stata approvata grazie al voto certo dell'intera maggioranza. Con questa prospettiva, sarebbe stato molto difficile arrestare il procedimento facendo prevalere la volontà di un organo interno su quella dell'Assemblea (sull'appoggio leghista al conflitto v. A. LA MATTINA, *"Abbiamo i voti in Aula. Non possono legarci le mani"*, in *La Stampa*, 02/03/2011, p. 11). In contropartita della firma di Reguzzoni, la Lega Nord otteneva che il Governo ponesse la questione di fiducia sulla risoluzione che approvava lo schema del decreto legislativo sul c.d. federalismo municipale affinché, dopo un percorso assai accidentato, fosse finalmente adottato in via definitiva dal Consiglio dei ministri ed emanato dal Presidente della Repubblica (sulla procedura che ha portato all'adozione del d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 v. E. GRIGLIO, *Il controverso iter parlamentare del decreto sul federalismo municipale*, in www.nelmerito.com. In particolare, sul rifiuto presidenziale di emanare il decreto v., in questa rivista, n. 2/2011, N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidate alle esternazioni del Presidente Napolitano*, p. 13). La maggioranza alla Camera dei deputati votava la risoluzione parlamentare sul decreto nella seduta del 2 marzo 2011. Non casualmente quello stesso giorno, sempre alla Camera, veniva depositata la lettera dei capigruppo con la richiesta di sollevare il conflitto di attribuzioni.
[46] A. L. BUSSA, *Ruby, maggioranza all'attacco. «C'è un conflitto di potere con i pm»*, in *Giornale di Sicilia*, 02/03/2011, p. 6.
[47] Il precedente che metteva in imbarazzo l'opposizione era richiamato dagli organi di stampa (v. ad es. D. ST., *Quel voto unanime al Senato su Mastella*, in *il Sole 24 ore*, 06/03/2011, p. 13). Il timore che la contemporanea pendenza dei due casi "gemelli" avrebbe influenzato il giudizio della Corte costituzionale era espresso da F. BINCHER, *La Corte costituzionale si prepara ad affossare Mastella per punire il Premier*, in *Libero*, 19/02/2011, p. 10. L'indiscrezione filtrata dagli ambienti della Corte costituzionale era interpretata nel quadro di un "dialogo a distanza" fra la Consulta e la Corte di cassazione da M. SORGI, *La Cassazione e quel parere che inquieta il Cavaliere*, in *La Stampa*, 05/03/2011, p. 11.
[48] L'ammissibilità del ricorso (ord. n. 104 del 2011) era infatti decisa nella camera di consiglio dell'8 marzo.
[49] L'incertezza del quadro giurisprudenziale preoccupava il Pdl secondo V. C. SARDO, *La Consulta ammette il conflitto sul caso Mastella. Il Pdl esulta. Ma teme le motivazioni della Cassazione*, in *il Messaggero*, 10/03/2011, p. 3.
[50] Lo aveva affermato, per primo, l'on. Paniz (F. GRIGNETTI, *Conflitto di attribuzioni. Il Pdl prova la mossa a sorpresa*, in *la Stampa*, 18/02/2011, p. 5).

momento di eccezionale debolezza dell'on. Fini, per influenzare la conduzione dei lavori parlamentari e con l'obiettivo, in ultimo, di costringere lo stesso Fini alle dimissioni[51].
Per metterlo sotto pressione il Pdl prendeva in considerazione l'ipotesi di promuovere un documento di critica dell'operato della Presidenza sottoscritto da tutti i deputati del gruppo[52]; sollecitava inoltre il Capo dello Stato ad un intervento di richiamo nei confronti di Fini[53]; giungeva anche a contestarlo apertamente in Aula durante una convulsa giornata parlamentare[54].
La debole difesa messa in campo dagli esponenti dell'opposizione[55] e le sempre più evidenti difficoltà interne al Fli – che nel frattempo perdeva molti parlamentari così che anche nel ramo del Parlamento presieduto dallo stesso Fini il gruppo subiva un preoccupante dimagrimento[56] – complicavano la condizione di progressivo isolamento politico in cui si trovava il Presidente della Camera. Con questo spirito egli si accingeva ad affrontare un delicatissimo passaggio parlamentare all'esito del quale la sua figura istituzionale rischiava di risultare in ogni caso ulteriormente indebolita[57].
Per prima cosa occorreva definire la procedura individuando gli organismi interni alla Camera da coinvolgere nell'iter parlamentare[58]. Oltre all'attivazione scontata dell'Ufficio di presidenza, l'on. Fini chiedeva alla Giunta per le autorizzazioni di esprimere un parere, conformemente alla prassi prevista in questi casi.
Riteneva inoltre opportuno consultare anche la Giunta per il regolamento per ricevere un contributo chiarificatore riguardo i rapporti fra l'Ufficio di presidenza e l'Assemblea in materia di conflitti di attribuzione. La Giunta per il regolamento, tuttavia, presentava lo stesso problema strutturale dell'Ufficio di presidenza. Infatti, a causa dell'intensa mobilità dei deputati seguita alla crisi del Pdl, la Giunta era ora composta, oltre che dallo stesso Presidente della Camera, da parlamentari appartenenti in prevalenza all'opposizione, in un rapporto di 6 a 5. Per questa ragione anche l'attivazione dell'organo competente a fornire pareri sull'interpretazione delle norme parlamentari, che in altre circostanze sarebbe risultata del tutto pacifica a fronte dell'inedita questione procedurale da affrontare, offriva invece al centrodestra un ulteriore argomento per contestare la Presidenza.
Proseguendo nella strategia di personalizzazione dello scontro con Fini, il Pdl lo accusava inoltre di aver organizzato i lavori con l'intento di ritardare la decisione sul conflitto[59]. Era del resto preciso interesse della

---

[51] L. VA., *«Pm scorretti, intervenga Fini». Una trappola a rischio dimissioni*, in *il manifesto*, 02/03/2011, p. 7.
[52] CLA. SA., *Caso Fini, il Pdl minaccia una raccolta firme*, in *Il Messaggero*, 27/02/2011, p. 8; *Caro Fini, se non ora quando?*, in *il Foglio*, 24/02/2011, p. 3; *Il Pdl prepara un dossier anti Fini perché il Quirinale si mobiliti*, in *il Foglio*, 26/02/2011, p. 1; C. TERRACINA, *Fli teme l'assalto a Fini. Il Pdl studia un dossier da inviare al Colle*, in *il Mattino*, 27/02/2011, p. 10.
[53] M. GALLUZZO, *Pdl, offensiva contro Fini. Appello al Colle per le dimissioni*, in *Corriere della sera*, 25/02/2011, p. 11-12; A. DE ANGELIS, *Intervista a Fabrizio Cicchitto: «il ruolo di Fini non è più sostenibile»*, in *il Riformista*, 04/03/2011, p. 1. Le opinioni di alcuni costituzionalisti sul ruolo del Presidente della Camera e su un eventuale intervento nei suoi confronti da parte del Presidente della Repubblica sono riportate da S. MENAFRA, *«Fini va un po' oltre». Il Colle potrebbe dirlo*, in *il manifesto*, 27/02/2011, p. 6.
[54] Nel corso della discussione della legge di conversione del decreto c.d. milleproroghe il Presidente della Camera era costretto a richiamare più volte sia i membri del Governo – la cui assenza in Aula impediva, ai sensi del regolamento, la prosecuzione dei lavori parlamentari – sia i parlamentari di entrambi gli schieramenti. La gestione dell'Aula veniva criticata dal capogruppo Pdl Cicchitto che dichiarava: «La situazione è istituzionalmente insostenibile e lei, signor Presidente, si trova in una situazione di contrasto e di contraddizione tra la sua figura di Presidente della Camera e di leader di un partito politico». Il Presidente Fini ribatteva "a tono" e facendo riferimento alle difficoltà di tenuta della maggioranza osservava: «Onorevole Cicchitto, concordo con lei che la situazione è istituzionalmente insostenibile» (Camera dei deputati, resoconto stenografico, seduta n. 440 del 25 febbraio 2011). A giudizio dei commentatori, la contestazione promossa dal Pdl rispondeva ad una precisa strategia diretta a screditare il Presidente della Camera (v. S. NICOLI, *Tiro al bersaglio (in Aula) contro Fini*, in *il Fatto Quotidiano*, 26/02/2011, p. 2; A. DE ANGELIS, *Parte l'attacco finale alla poltrona di Fini*, in *il Riformista*, 26/02/2011, p. 1; *Fini fa il maestrino e litiga con il Pdl*, in *la Padania*, 26/02/2011, p. 10; R. D'ANGELO, *Fini-Pdl, scontro aperto a Montecitorio*, in *Avvenire*, 26/02/2011, p. 10).
[55] L. CASARETTI, *Il baratro di Fini. Scaricato da Casini può solo sperare in un flop del Pdl*, in *il Giornale*, 22/02/2011, p. 6; D. PREZIOSI, *Il doppio Presidente difeso dal Pd. Sempre meno*, in *il manifesto*, 26/02/2011, p. 9; *Rutelli difende Fini dal Pdl: è super partes, premier passi la mano*, in *Roma*, 27/02/2011, p. 6.
[56] M. SORGI, *La mancata rinuncia alla Presidenza della Camera rischia di costare carissimo*, in *la Stampa*, 18/02/2011, p. 4; G. GASCO, *Fini perde ancora "pezzi": Bellotti torna nel Pdl*, in *il Gazzettino*, 20/02/2011, p. 6-7; G. TARANTINO, *Fuga da Fli, la Cosenza verso l'addio*, in *la Discussione*, 11/03/2011, p. 6; F. CARCANO, *Fli in coma profondo e Fini si ritrova solo*, in *la Padania*, 12/03/2011, p. 9.
[57] G. ROSELLI, *Irrilevante o sconfitto: il Presidente della Camera è al bivio*, in *Libero*, 03/03/2011, p. 4; *MONTESQUIEU*, *La caccia a Fini*, in *Europa*, 03/03/2011, p. 1.
[58] Va rilevato che la Presidenza considerava la lettera proveniente dai capigruppo parlamentari senz'altro ricevibile e dava corso alle richieste in essa contenute senza ritenere necessario interpellare preliminarmente l'on. Berlusconi. Non veniva infatti posto alcun rilievo sul fatto che l'avvio della procedura – diversamente dai casi Matteoli e Castelli, alla Camera, e Mastella, al Senato – non era stato determinato da un impulso del Presidente del Consiglio il quale, in quanto destinatario della prerogativa in contestazione, era però il soggetto direttamente interessato alla sollevazione del conflitto.
[59] A. DE ANGELIS, *Fini resiste*, in *il Riformista*, 03/03/2011, p. 1; N. IMBERTI, *Conflitto di poteri. Fini non decide e coinvolge la Giunta*, in *il Tempo*, 03/03/2011, p. 1; *La Camera ritarda, Milano prepara lo show*, in *la Discussione*, 30/03/2011, p. 5.

maggioranza arrivare presto al voto dell'Aula per consentire alla difesa del "*Premier*" di far valere il ricorso parlamentare nella prima udienza dibattimentale davanti al Tribunale di Milano, fissata per il 6 aprile, e chiedere la sospensione del processo fino alla decisione del conflitto[60].
Prima ancora di raccogliere i pareri richiesti, il Presidente della Camera cercava di allentare la pressione sulla sua persona preannunciando la sua volontà di non partecipare al voto dentro l'Ufficio di presidenza e faceva trapelare l'intenzione di voler investire in ogni caso della questione l'Assemblea[61].
La maggioranza reagiva cercando di non enfatizzare l'apertura dell'ex alleato di governo, fino a declassarla ad «*atto dovuto*»[62]. I parlamentari Pdl minimizzavano il contributo che Fini avrebbe potuto dare alla soluzione della vicenda, così da non essere poi costretti a riconoscergli un ruolo *super partes*. Allo stesso tempo, dopo la manifestazione di disponibilità fatta trapelare dalla Presidenza della Camera, di fatto abbassavano i toni dello scontro per non compromettere i passaggi di un procedimento non ancora iniziato e che si profilava, in ogni caso, assai complesso.

7. La consultazione della Giunta per le autorizzazioni

La Giunta per le autorizzazioni affrontava per prima la discussione sulla possibilità di sollevare un conflitto di attribuzioni contro l'autorità giudiziaria milanese "rea" di aver ignorato la delibera parlamentare del 3 febbraio sulla necessità di trasferire il processo al Tribunale dei ministri. Essa aveva luogo nel corso di tre sedute, a partire dal 9 marzo 2011[63].
Per preservare il diritto dell'Ufficio di presidenza, dove la maggioranza era in difficoltà, a dire l'ultima parola, i deputati dell'opposizione che siedono nella Giunta per le autorizzazioni chiedevano chiarimenti sulla competenza della stessa ad esprimersi in materia di conflitti e sugli effetti di quel dibattito sul complessivo procedimento parlamentare[64].
In mancanza di un espresso riferimento regolamentare[65] il Presidente Castagnetti (Pd) osservava che «con il tempo le competenze della giunta si sono gradualmente ampliate». In particolare, a partire dalla XIII legislatura l'allora Presidente della Camera Violante aveva inaugurato una «prassi consolidata»[66] volta ad attribuire alla Giunta, se richiesta, «compiti consultivi anche in materia di conflitti d'attribuzione» in vista delle decisioni «di competenza dell'Ufficio di presidenza, organo referente dell'Assemblea». Quanto all'esito della discussione, per prassi si era sempre risolta in «una lettera del Presidente della giunta al Presidente della Camera, con l'eventuale allegazione del documento approvato e del resoconto di seduta»[67].

---

[60] L. MILELLA, *Il Cavaliere ha fretta di incassare il sì. "Deve arrivare prima del processo"*, in *la Repubblica*, 03/03/2011, p. 13; A. LA MATTINA, *Il Cavaliere si prepara alla battaglia del 6 aprile*, in *la Stampa*, 04/03/2011, p. 11. Anche in questa occasione il Presidente della Camera era poco supportato dalle forze di opposizione che, nelle parole della capogruppo Pd al Senato Finocchiaro, sembrava persino prendere le distanze dal suo operato (la senatrice Pd dichiarava: «Se fossi Fini metterei in votazione la richiesta del Pdl». Cfr. D. MARTIRANO, *Conflitto di attribuzione, mossa di Fini. «Prima approfondire il regolamento»*, in *Corriere della sera*, 03/03/2011, p. 8-9).
[61] S. MENAFRA, *La resa del palazzo*, in *il manifesto*, 03/03/2011, p. 4-5; A. BACCONETTI, *Conflitto fra poteri. Fini manda in aula la "patata bollente"*, in *il Secolo XIX*, 03/03/2011, p. 5.
[62] A. LA MATTINA, *Caso Ruby. Fini vuole "accontentare" il Cavaliere*, in *la Stampa*, 03/03/2011, p. 11; A. COPPARI, *Conflitto di attribuzioni, Berlusconi sorride. Fini rimetterà la decisione all'Aula*, in *QN*, 03/03/2011, p. 11.
[63] Nella prima seduta dedicata all'argomento veniva letta la lettera dei capigruppo Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli. Si stabiliva che i membri della Giunta avrebbero potuto prendere visione di tutti i documenti ad essa allegati (atti parlamentari, articoli di stampa e atti processuali) e che, poiché il procedimento penale aveva superato la fase delle indagini preliminari, non sussistevano le particolari ragioni di segretezza che ricorrono normalmente per gli atti allegati alle domande di autorizzazione (Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario della seduta del 9 marzo 2011, p. 5-6).
[64] V., specialmente, l'intervento del deputato Palomba (IdV), Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario della seduta del 9 marzo 2011, p. 9).
[65] Come veniva precisato dal Presidente della Giunta «l'articolo 18 del Regolamento della Camera non prevede espressamente una competenza della Giunta per le autorizzazioni in materia di conflitti d'attribuzione. Il Regolamento, infatti, prevede soltanto la funzione referente per l'Assemblea sulle domande di autorizzazione avanzate dall'autorità giudiziaria sugli atti indicati dall'articolo 68 della Costituzione».
[66] Citava in proposito un precedente del 2002 concernente l'on. Maroni, nonché la lunga discussione che aveva impegnato la Giunta per le autorizzazioni nel "caso Matteoli".
[67] Intervento del Presidente Castagnetti (Pd), Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario della seduta del 16 marzo 2011, p. 3-4.

Pur con qualche resistenza[68], la Giunta riteneva utile disporre l'audizione di un gruppo di esperti indicati da ciascun gruppo. Il dibattito si accendeva, invece, sulla richiesta dei parlamentari di opposizione di sentire il Presidente del Consiglio o quanto meno di avere con lui «un'interlocuzione scritta» per raccogliere direttamente dall'interessato una dichiarazione, fino ad allora significativamente mai espressa[69], circa la sua convinzione di aver agito nell'esercizio delle funzioni di governo con lo scopo di tutelare un interesse preminente dello Stato. Prevedibilmente i membri della maggioranza si dichiaravano assolutamente contrari e per evitare a Berlusconi l'imbarazzo di un'audizione parlamentare sostenevano che la procedura era «già correttamente incardinata, essendo più che sufficienti le premesse di fatto e di diritto illustrate nella lettera» dei capigruppo[70]. Trovavano sostegno nel Presidente Castagnetti che respingeva questa richiesta istruttoria perché ritenuta eccedere le competenze della Giunta per le autorizzazioni e non in linea con la prassi seguita dall'organo di garanzia in questo tipo di procedimenti[71].
Alla luce delle audizioni informali dei costituzionalisti designati dai gruppi[72] e delle sopravvenute motivazioni con le quali la Corte di cassazione, come si è detto, aveva respinto il ricorso dell'ex Ministro Mastella, il 23

---

[68] La richiesta di sentire degli esperti sulla questione all'esame della Giunta proveniva dai deputati Mantini (UdC) e Lo Presti (Fli); si opponeva l'on. Paniz (Pdl) giudicando «più che sufficienti le premesse di fatto e di diritto illustrate nella lettera» e ritenendo che le audizioni sugli aspetti giuridici della vicenda non avrebbero portato «elementi conclusivi univoci in quanto gli orientamenti dottrinali al riguardo appaiono estremamente variegati». Il Presidente della Giunta decideva di dar corso alla richiesta istruttoria ma si preoccupava di delimitarne l'ambito, ritenendo inapplicabile in via analogica l'art. 79 reg. cam. relativo all'istruttoria in Commissione: «oltre infatti a non avere la Giunta, in questo campo, una funzione referente, occorre considerare che l'esito delle procedure della Giunta medesima non consiste in determinazioni normative». I docenti ascoltati avrebbero pertanto dovuto fornire un parere limitatamente allo specifico quesito sottoposto alla Giunta volto a verificare se, nel caso in esame, le prerogative della Camera erano state intaccate così da rendere necessario il rimedio del conflitto fra poteri (Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario della seduta del 16 marzo 2011, p. 4-5).

[69] A quanto risulta, sia nelle sedi istituzionali o politiche, sia come imputato nel procedimento penale, l'on. Berlusconi ha evitato di difendersi in prima persona. La tesi secondo la quale egli avrebbe telefonato alla questura milanese, per far rilasciare la minorenne marocchina fermata dalla polizia, nella convinzione che si trattasse della nipote dell'allora Presidente egiziano Mubarak e mosso, dunque, dalla preoccupazione di salvaguardare le relazioni internazionali del nostro Paese è stata sostenuta da molti "fedeli" di Berlusconi (parlamentari, membri del Governo, giornalisti delle testate vicine al Pdl), ed è alla base della difesa prestata nel processo a suo carico dai parlamentari-avvocati Ghedini e Longo; tutti soggetti che possono però solo indirettamente riferire del personale convincimento del Presidente del Consiglio.

[70] V. interventi dei deputati Mantini (Udc), Lo Presti (Fli), Ferranti (Pd) e l'opposizione di Paniz (Pdl), Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario della seduta del 16 marzo 2011, p. 5.

[71] Nel caso Matteoli, citato come precedente in tal senso dall'on. Ferranti (Pd) «l'audizione non si tenne ma (…) comunque essa era stata domandata dall'interessato e non disposta d'autorità dalla Giunta» (Giunta per le autorizzazioni, resoconto sommario della seduta del 16 marzo 2011, p. 6).

[72] Si trattava dei professori Mangiameli e Pace, indicati dall'opposizione, e Nicotra e Spangher, voluti dalla maggioranza. Il parere del prof. Pace (il cui testo è pubblicato in questa rivista, n. 1/2011) si incentrava sulla individuazione dell'attribuzione costituzionale della Camera dei deputati dalla cui lesione sarebbe scaturito l'interesse a ricorrere davanti alla Corte costituzionale. A suo avviso, la Camera non poteva vantare alcun diritto ad essere informata sui procedimenti penali a carico dei membri del Governo, perché il precedente conflitto risolto in tal senso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 241 del 2009 era relativo ad una fattispecie diversa, né poteva essere condivisa la lettura di quella giurisprudenza secondo la quale agli organi parlamentari sarebbe stato sempre riconosciuto un potere autonomo di qualificazione dei reati ministeriali. Riteneva pertanto che la Camera dei deputati avesse esorbitato dalle sue attribuzioni costituzionali quando il 3 febbraio 2011 aveva restituito la richiesta di autorizzazione ex art. 68 Cost. all'autorità giudiziaria constatandone l'incompetenza funzionale. Osservava inoltre che se il conflitto si fosse basato, come sembrava dalla missiva dei capigruppo, sulla rivendicazione della competenza in favore del Tribunale dei ministri esso, da un lato, avrebbe avuto carattere indiretto e, dall'altro lato, si sarebbe effettivamente risolto in un conflitto di competenza, interno all'ordine giudiziario, spettante perciò alla decisione della Corte di cassazione.
Valutazioni diametralmente opposte erano espresse nel parere per la Giunta steso dalla prof.ssa Nicotra (pubblicato sul sito dell'Università di Catania *webcc.cca.unict.it/inicotra/avvisi.aspx?downloadid=151*). Secondo la costituzionalista, la disciplina attuativa dell'art. 96 Cost. avrebbe chiaramente attribuito al solo Tribunale dei ministri la competenza a dichiarare che i reati commessi da membri del Governo rientrano tra quelli ministeriali ovvero comuni. In secondo luogo, nella lettura da lei fornita della sentenza n. 241 del 2009, la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto al Parlamento il diritto ad essere sempre informato dall'autorità giudiziaria prima dell'avvio di un procedimento penale a carico di un Ministro, sia che si tratti di reato ministeriale sia che si tratti di reato commesso fuori dell'esercizio delle funzioni. Conseguentemente, anche il giudice ordinario procedente per un reato comune dovrebbe in ogni caso effettuare tale comunicazione. Infine, anche in assenza di un'informativa ufficiale, la Camera avrebbe sempre il diritto di attivarsi per sollevare il conflitto «con ciò comportando la sospensione del processo penale».
I professori Mangiameli e Spangher si esprimevano, rispettivamente, contro e a favore della sussistenza delle condizioni per sollevare il conflitto. I loro interventi, per la parte richiamata dai parlamentari durante la discussione (non è infatti disponibile il testo), facevano riferimento all'assenza di tipizzazione dei reati c.d. ministeriali (Mangiameli) e alla circostanza che lo svolgimento dell'istruttoria da parte di un giudice incompetente avrebbe pregiudicato la stessa funzione giurisdizionale per effetto dell'art. 26 c.p.p. (Spangher).
Il punto di vista della dottrina si arricchiva, in quei giorni, oltre che delle prese di posizione di molti costituzionalisti, anche del contributo dei Presidenti emeriti della Corte costituzionale intervistati dai quotidiani nazionali. V., ad es., C. CASTIGLIONE, *Mirabelli: «due soluzioni per il confitto i poteri»*, in *il Mattino*, 16/02/2011, p. 6: l'ex Presidente Mirabelli considerava compatibili sia la verifica della competenza

marzo la Giunta per le autorizzazioni dedicava un'ultima seduta per discutere nel merito della questione e infine votare sui tre documenti presentati, rispettivamente, dai parlamentari centristi[73], dagli esponenti del centrosinistra[74] (contrari entrambi alla proposta di sollevare il conflitto) e dai membri della maggioranza (che esprimeva invece parere favorevole)[75].
Un fattore imprevisto rendeva la seduta inaspettatamente tesa: l'assenza protratta, per gran parte dei lavori, dei due esponenti del gruppo di Iniziativa Responsabile (i deputati Moffa e Pepe) che siedono in Giunta poneva in seria difficoltà la maggioranza. Senza il loro appoggio, infatti, il centrodestra non avrebbe avuto i numeri per approvare il documento favorevole al conflitto.
Tale ritardo era dovuto ad una ragione eminentemente tattica: la possibilità di essere determinanti in un voto così importante per il Presidente del Consiglio era in quel momento sfruttata dal piccolo gruppo dei Responsabili come contropartita per ottenere incarichi di rilievo nel Governo. Non casualmente Moffa e Pepe facevano il loro ingresso, a lavori iniziati, nella Giunta per le autorizzazioni solo dopo aver avuto la certezza che fosse stata superata la riserva presidenziale sulla designazione dell'on. Romano (IR) a Ministro per l'Agricoltura[76] e che fosse stato adottato l'atteso decreto di nomina[77]. La manovra veniva sarcasticamente sottolineata da un esponente del Fli – il gruppo più penalizzato dalla spregiudicatezza dei Responsabili e "tradito", il fatidico 14 dicembre, proprio dall'on. Moffa – che notava come l'arrivo dei due deputati fosse collegato al preannunziato rimpasto governativo.
Riportatosi su una posizione di maggioranza, il centrodestra si assicurava l'approvazione del documento Paniz-Paolini per 11 voti a 10.

---

del giudice procedente secondo le ordinarie regole processuali, sia la sollevazione del dubbio sulla giurisdizione da parte del Parlamento. Esprimeva inoltre il proprio auspicio per un ritorno all'autorizzazione a procedere nei confronti di tutti i parlamentari «magari restringendo un po' l'ambito e prevedendo qualche accorgimento laddove la negazione sembri palesemente arbitraria». Più cautamente, l'ex Presidente Casavola ravvisava, oltre che un serio problema politico naturalmente insito nel conflitto fra due poteri dello Stato, la difficoltà per la Corte costituzionale di aderire alla configurazione del conflitto «perché in punto di logica potrebbe prospettarsi piuttosto una questione di competenza e su questa provvede la Corte di cassazione». L'intervista rilasciata dall'ex Presidente Onida (V. ONIDA, *Un conflitto senza scorciatoie*, in *il Sole 24 ore*, 09/03/2011, p. 14) assumeva un rilievo anche politico perché veniva messa in contrapposizione dall'on. Paniz al parere esposto alla Giunta dal Prof. Pace: il contrasto nasceva dalla circostanza che il prof. Onida non negava alla Camera il potere di sollevare un conflitto «per lamentare la violazione della sua attribuzione ad autorizzare il procedimento in quanto, a suo avviso, concernente un reato ministeriale». Escludeva però qualsiasi potere in capo alla Camera «di decidere sul carattere ministeriale del reato». Prendeva inoltre posizione sull'iter parlamentare da seguire ritenendo che «i problemi di procedura (delibera dell'Ufficio di presidenza o dell'aula, pareri delle diverse giunte e commissioni) non sono dirimenti. L'organo titolare del potere di sollevare il conflitto è la Camera». L'ex Presidente Capotosti, infine, di fatto manifestava una piena condivisione della tesi della maggioranza in quanto era stata sposata dallo stesso Capotosti nello stendere per il Senato il ricorso parlamentare del "conflitto Mastella" (circostanza che veniva richiamata sulla stampa; v. D. STASIO, *Improcedibilità, fari sulla Cassazione*, in *il Sole 24 ore*, 25/02/2011, p. 23).

[73] Il primo documento, a firma Lo Presti (Fli), Mantini (Udc), Dionisi (Udc) e Consolo (Fli), era incentrato sulla qualificazione del conflitto come *vindicatio potestatis* – in quanto «motivato sulla base della contestazione dell'astratta titolarità del potere di stabilire la ministerialità in capo all'autorità giudiziaria» – e come tale inammissibile (Allegato 1 al Resoconto sommario della seduta del 23 marzo 2011).

[74] Il documento sottoscritto dai deputati Samperi (Pd), Palomba (Idv), Ferranti (Pd), Rossomando (Pd) e Turco (Pd), si esprimeva per l'inammissibilità del conflitto fondato, in ultimo, sulla contestazione del potere giurisdizionale di interpretare i fatti e le norme. Inoltre, in un passaggio del documento essi prendevano ufficialmente le distanze dalla decisione, assunta anche col contributo dei senatori di centrosinistra, con la quale l'altra Camera, in presenza dei medesimi presupposti, aveva sollevato un conflitto contro l'autorità giudiziaria ("caso Mastella"). Di fatto, si trattava di una critica dei propri colleghi di partito in Senato per avere improvvidamente sostenuto quella decisione (Allegato 2 al Resoconto sommario della seduta del 23 marzo 2011).

[75] Il breve documento sottoscritto dai deputati Paniz (Pdl) e Paolini (Lega Nord) confermava il contenuto della lettera dei capigruppo di maggioranza, della quale veniva non casualmente riprodotto il passaggio sulla «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» (Allegato 3 al Resoconto sommario della seduta del 23 marzo 2011).

[76] L'atto di nomina era accompagnato da un'insolita nota ufficiale del Quirinale nella quale venivano espresse le riserve presidenziali sull'opportunità politico-istituzionale di procedere subito al conferimento della carica ministeriale all'on. Romano, accusato di gravi reati, senza che si fosse prima chiarita la sua posizione, anche alla luce della richiesta di archiviazione già avanzata dalla Procura competente. Nella nota si sottolineava peraltro che era stato il Presidente del Consiglio a non voler attendere gli sviluppi del procedimento penale e a decidere di formalizzare proprio quel giorno la proposta di nomina, alla quale il Presidente della Repubblica aveva dato corso per l'assenza di impedimenti giuridico-formali. La proposta governativa e la nomina avvenivano, non casualmente, il 23 marzo 2011, in concomitanza con la decisiva seduta che si stava svolgendo alla Giunta per le autorizzazioni. Sui riflessi politici della nomina a Ministro dell'on. Romano sulla maggioranza parlamentare "ricomposta" dopo il 14 dicembre 2010 v. M. FRAU, *Le ripetute fasi del rimpasto politico del IV Governo Berlusconi nel corso della XVI legislatura*, cit., p. 5-6, il quale peraltro ritiene che la nota presidenziale che accompagnava il decreto di nomina non avrebbe in ogni caso potuto condizionarne l'efficacia giuridica.

[77] D.P.R. 23 marzo 2011, n. 51817, in G.U. del 28 marzo 2011, n. 71.

8. L'esame del quesito procedurale da parte della Giunta per il Regolamento

Conclusi i lavori della Giunta per le autorizzazioni, il 24 marzo la Giunta per il regolamento iniziava l'esame delle questioni procedurali connesse alla sollevazione del conflitto di attribuzioni.
Per la verità, l'intervento stesso di questa Giunta poneva una questione di diritto parlamentare legata alla sua composizione perché, come si è detto, anche in questo consesso come nell'Ufficio di presidenza si erano ribaltati i rapporti maggioranza-opposizione. Tale circostanza era denunciata dai componenti del centrodestra come un'anomalia che andava superata[78]. In risposta a queste sollecitazioni il Presidente Fini faceva osservare che, a causa del numero esiguo di componenti dell'organo (di regola 10), al momento della sua formazione il criterio di proporzionalità può essere applicato in via solo tendenziale. All'inizio della legislatura, previo parere favorevole della stessa Giunta, egli aveva proceduto ad un'integrazione del collegio (conseguentemente portando a 11 i suoi membri) per assicurare una rappresentanza anche al gruppo misto, rimasto escluso dalla prima designazione[79], ed era riuscito al contempo a garantire alla maggioranza una prevalenza numerica[80]. La situazione era invece mutata in corso di legislatura per effetto dei passaggi di gruppo conseguenti alla crisi della coalizione di governo: a prevalere erano ora le opposizioni[81], mentre si era accidentalmente conservata la rappresentanza di tutti i gruppi compreso il neonato gruppo Iniziativa Responsabile[82]. Al momento si trovavano sottorappresentati sia il Pdl sia il Pd e l'assegnazione di due nuovi seggi, pur rispondendo al criterio di proporzione rispetto ai gruppi, non avrebbe comunque risolto lo squilibrio fra gli schieramenti che era piuttosto il frutto della mancata considerazione, nelle norme parlamentari, delle coalizioni come soggetti autonomi[83].
La peculiare situazione interna alla Giunta per il regolamento, in ogni caso, era tenuta presente dal Presidente Fini che si preoccupava di non far esprimere l'organo di consulenza procedurale attraverso un parere formale[84]. La maggior forza dell'opposizione ne risultava fortemente stemperata e ridotta, di fatto, ad un intervento in più di segno contrario alla sollevazione del conflitto.
Quanto al merito, la Giunta per il regolamento, come si è detto, era stata invitata a riflettere sui rapporti fra l'Ufficio di Presidenza e l'Assemblea in materia di conflitti di attribuzione. Durante le sedute emergeva che il regolamento parlamentare non trattava di questo procedimento[85] e, nel vuoto normativo, a partire dal 1980 si

---

[78] V. interventi del deputato Pdl Calderisi (Giunta per il regolamento, resoconto sommario della seduta del 24 marzo 2011, p. 7) e deputato leghista Molteni (Giunta per il regolamento, resoconto sommario della seduta 29 marzo 2011, p. 16).
[79] Giunta per il regolamento, resoconto sommario del 21 maggio 2008, «Parere su una proposta di integrazione della Giunta ai sensi dell'art. 16, comma 1, reg. cam.». Unanimemente i componenti già designati avevano acconsentito all'integrazione, di seguito immediatamente disposta dal Presidente della Camera il quale, esercitando il suo potere di nomina, aveva indicato l'on. Milo in quanto membro della componente politica Movimento per le autonomie del gruppo misto.
[80] L'integrazione era avvenuta conformemente a quanto dispone l'art. 16, primo comma, reg. cam., ossia in applicazione del principio di rappresentatività ma «tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari gruppi»: il rappresentante del misto era stato scelto nell'ambito della maggioranza, poiché a quel tempo il Movimento per le autonomie faceva parte della coalizione di centrodestra. Nella sua composizione iniziale, dunque, la Giunta per il regolamento era formata di 6 componenti della maggioranza e 5 dell'opposizione.
[81] In particolare, era il passaggio dell'on. Bocchino dal Pdl a Fli e la fuoriuscita di Fli dalla maggioranza a far prevalere le opposizioni per 6 membri a 5.
[82] La fuoriuscita dalla maggioranza parlamentare del Movimento politico guidato dall'on. Lombardo, anticipata nel novembre 2009 con la rinuncia ad ogni incarico di Governo (GE. M., *Mpa fuori dall'Esecutivo, lascia il sottosegretario Lombardo*, in *Giornale di Sicilia*, 14/11/2011, p. 6) e formalizzatasi con il voto favorevole alla mozione di sfiducia del 14 dicembre 2010, determinava l'abbandono del gruppo proprio da parte del membro della Giunta, on. Milo, inizialmente scelto per integrare il collegio. Milo passava a far parte del gruppo Iniziativa Responsabile che si trovava dunque rappresentato all'interno della Giunta.
[83] Come viene fatto osservare «il soggetto "coalizione" non ha ancora acquisito uno *status* nei regolamenti parlamentari» (M. OLIVETTI, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in *Riforme costituzionali e itinerari della democrazia in Europa: Italia e Polonia a confronto*, Padova, 2007, p. 96). La mancata considerazione delle coalizioni è indicata fra le cause della frammentazione politica da R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in AIC, *Il Parlamento*, Padova, 2001.
[84] Rispondendo all'on. Favia (Idv) circa l'esito della discussione, il Presidente Fini escludeva l'adozione di un parere scritto a norma dell'art. 16, comma 2, reg. cam. mentre assicurava che sarebbe stata «sua cura rappresentare (all'Ufficio di Presidenza) tutte le opinioni espresse in seno alla Giunta sulla questione» (Giunta per il regolamento, resoconto sommario della seduta del 29 marzo 2011, p. 3.).
[85] L'originaria assenza nei testi del '71 di una disciplina regolamentare sul procedimento diretto a definire la posizione della Camera in materia di conflitti costituzionali con altri poteri dello Stato probabilmente si spiega perché, fino agli anni '80, la conflittualità fra gli organi è stata molto bassa e, conseguentemente, erano quasi assenti i ricorsi alla Corte costituzionale. Non si avvertì perciò la necessità di normare un aspetto praticamente sconosciuto, fino ad allora, della vita parlamentare. A fronte del mutato quadro dei rapporti istituzionali, la Giunta per il regolamento suggeriva (v., in particolare, l'intervento dell'on. Leone) di procedere ad una codificazione della procedura sui conflitti di attribuzioni, al fine di risolvere per il futuro la situazione di incertezza. Alla richiesta dava seguito il Presidente Fini incaricando lo stesso Leone (Pdl) e l'on. Bressa (Pd) di formulare una proposta integrativa del regolamento.

era formata una prassi ormai consolidata che attribuiva all'Ufficio di presidenza funzioni referenti rispetto all'Assemblea. Occorreva stabilire se l'Ufficio dovesse operare come "filtro", nel senso che l'eventuale voto negativo sull'elevazione del conflitto davanti alla Corte costituzionale dovesse impedire il passaggio in Aula[86].

L'unico precedente di rilievo, maturato nella XV legislatura[87], veniva diversamente valutato dai deputati della Giunta: quelli di maggioranza non lo ritenevano decisivo proprio sul punto del rapporto Ufficio-Assemblea, che andava dunque affrontato ora per la prima volta; quelli di opposizione, al contrario, consideravano già risolta in passato la questione nel senso di negare che l'Aula potesse decidere prescindendo dall'Ufficio di Presidenza ed insistevano, conseguentemente, sulla necessità di non discostarsi dalla prassi[88].

Ugualmente, le due parti divergevano sul piano dei principi da utilizzare come criteri interpretativi: il centrodestra sosteneva l'assolutezza del principio della sovranità dell'Assemblea rispetto agli organi interni che doveva valere come regola, a meno di un'espressa eccezione come quelle, costituzionalmente stabilite, sulle Commissioni d'inchiesta o sulle Commissioni legislative. Per gli esponenti dell'opposizione, invece, la Camera dei deputati non doveva necessariamente farsi coincidere con la sua Assemblea e in molti casi il regolamento, nel predeterminare i modi di esercizio delle funzioni parlamentari, attribuiva al Presidente o agli organi interni[89] un potere di "filtro" proprio per scongiurare il rischio di decisioni illegittime da parte dell'Assemblea.

All'obiezione della maggioranza secondo la quale una decisione dagli effetti esterni così rilevanti non poteva essere affidata ad un organo interno costituito in modo non proporzionale o persino casuale (per il metodo del voto limitato e per la necessaria presenza di tutti i gruppi), l'opposizione rispondeva che le funzioni di garanzia svolte dall'Ufficio di presidenza, diversamente da quelle legislative e di indirizzo, erano state appositamente sottratte al principio maggioritario. Fra queste doveva includersi anche la difesa delle attribuzioni della Camera rispetto agli altri poteri.

I lavori della Giunta per il regolamento sfociavano, come anticipato, nell'impegno da parte del Presidente della Camera a ponderare attentamente le considerazioni svolte in vista della riunione dell'Ufficio di presidenza[90]. Avendo egli evitato che la Giunta per il regolamento adottasse un documento scritto, dall'esito altrimenti scontato, era rimasta solo sullo sfondo la contrapposizione fra le due Giunte[91] che avrebbe reso ben più complicato il suo compito di direzione del successivo e decisivo passaggio prima dell'Aula.

---

[86] È invece pacifico che l'Assemblea si può sempre esprimere, quale che sia la proposta dell'Ufficio di Presidenza, sulla decisione di resistere e costituirsi dinnanzi alla Corte costituzionale nei conflitti sollevati da altri poteri contro la Camera (tipicamente, l'autorità giudiziaria nelle controversie sul riconoscimento dell'insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari).

[87] Si trattava del caso Sardelli-Faggiano che interessò il potere parlamentare di convalida delle elezioni. Anche in quell'occasione si produsse un potenziale contrasto tra la decisione della Camera dei deputati di convalidare l'elezione dell'on. Sardelli, nonostante la denuncia di un errore nelle operazioni elettorali, e l'apertura di un procedimento penale il cui oggetto – la verifica delle responsabilità per il reato di falso dei componenti di una sezione elettorale – smentiva di fatto la valutazione parlamentare. L'Ufficio di presidenza venne investito della questione se sollevare un conflitto di attribuzioni contro l'autorità giudiziaria procedente, dopo che la Giunta per le elezioni ebbe espresso, in tal senso, il proprio parere positivo. L'Ufficio di presidenza, al contrario, si oppose. Si pose dunque l'interrogativo sulle conseguenze di quella delibera. Il Presidente della Camera Casini, nell'annunciare l'esito della votazione, si riservò di valutare l'eventualità di dare comunque seguito alla procedura in Assemblea. Non essendoci richieste in tal senso da parte della Conferenza dei capigruppo, la questione rimase impregiudicata. Per alcune riflessioni sull'uso improprio del potere di convalida delle elezioni da parte delle Camere emerso in modo evidente nel caso Sardelli-Faggiano v. M. CERASE, *Sviluppi e contrasti in materia di verifica dei poteri*, in *Diritto pubblico*, 2/2004, p. 665 s.; F. FRIOLO, *Il caso "Sardelli-Faggiano" tra autodichia parlamentare e necessità di revisione*, in *www.forumcostituzionale.it*.

[88] V. intervento dell'on. Bressa (Pd) che sottolineava «nell'idea della ricerca dei precedenti è contenuta la convinzione profonda che non si possa cambiare soluzione ai problemi a seconda dell'interlocutore che si ha davanti, nemmeno a colpi di maggioranza. Non vi può essere una prassi *ad personam*» (Giunta per il regolamento, resoconto sommario della seduta del 29 marzo 2011, p. 7).

[89] Veniva inoltre sottolineato come sia il Presidente che l'Ufficio di Presidenza pur essendo organi interni vantano, al pari dell'Assemblea, un espresso riconoscimento costituzionale (art. 63 Cost.) che non poteva essere trascurato.

[90] Giunta per il regolamento, resoconto sommario della seduta del 29 marzo 2011, p. 18.

[91] Alcuni quotidiani avevano accennato al fatto che i lavori della Giunta per il regolamento si erano effettivamente conclusi con una prevalenza (per 6 a 5) di interventi contrari (*Camera, la Giunta si divide. Conflitto di attribuzione verso il sì di Fini*, in *il Messaggero*, 30/03/2011, p. 11; *Verso la Consulta?*, in *Avvenire*, 30/03/2011, p. 10; *Fini: legge uguale per chi ha lavoro pubblico. Oggi decide sul conflitto*, in *Roma*, 30/03/2011, p. 6). Complessivamente, tuttavia, la stampa riferiva che la Giunta per il regolamento in quanto tale non si era formalmente espressa (v. S. NICOLI, *Il governo esegue: subito in aula la prescrizione breve*, in *il Fatto quotidiano*, 30/03/2011, p. 4; F. DELL'OREFICE, *Pronto il blitz su Ruby. La Camera ora vota*, in *il Tempo*, 30/03/2011, p.12-13; *Rubygate, oggi la Presidenza della Camera decide*, in *la Padania*, 30/03/2011, p. 10).

9. L'Ufficio di Presidenza della Camera non ferma il conflitto di attribuzioni

Il 30 marzo 2011 si compiva davanti all'Ufficio di presidenza l'ultima fase del procedimento interno. I lavori dell'organo – che come noto si svolgono a porte chiuse e senza pubblicazione di resoconti – venivano ricostruiti con sufficiente precisione dalla stampa quotidiana.
In apertura della seduta il Presidente della Camera Fini aveva richiamato l'attività delle Giunte che si erano espresse sugli «aspetti speciali e unici» di quel caso, alla luce dei quali egli infine assumeva comunque la decisione di riservare all'Aula la valutazione finale[92]. Anticipava pertanto che in ogni caso l'Assemblea sarebbe stata investita della proposta la quale, a seconda dell'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza, sarebbe stata formulata nel senso di sollevare, ovvero di non sollevare il conflitto di attribuzioni contro l'autorità giudiziaria milanese[93].
L'assenza dell'on. Lombardo del Mpa (fratello del governatore siciliano), dovuta a malattia[94], determinava un risultato di parità: ai 9 voti dei deputati Idv, Pd, Udc e Fli contrari al conflitto si contrapponevano i 9 voti favorevoli dei parlamentari Pdl, Ln, Ir.
Il Presidente della Camera, il cui voto sarebbe stato determinante, non aveva preso parte alla deliberazione, attenendosi ad una prassi richiamata anche dagli esponenti centristi, che ne lodavano l'operato[95]. Nel Pd e nell'Idv, invece, si levavano voci critiche[96] che imputavano all'on. Fini di non aver saputo fronteggiare gli assalti della maggioranza e di non essere ricorso alla sua legittima forza istituzionale[97] per opporsi ad un uso strumentale dei poteri della Camera.
Il pareggio veniva considerato come mancata espressione del parere; nel darne annuncio, il Presidente della Camera dichiarava «alla luce di questo voto è ancor più necessario che sia l'Assemblea ad esprimersi»[98].

---

[92] Fra gli aspetti peculiari alla vicenda, peraltro, il Presidente della Camera sembrava ritenere prevalente quello legato alla composizione dell'Ufficio di Presidenza. Secondo quanto riportato, infatti, aveva concluso il suo intervento constatando che «nella presente circostanza la decisione dell'Ufficio di Presidenza in merito all'elevazione o meno del conflitto, a causa della composizione dell'organo, può sottrarsi al criterio della maggioranza politica quale risulta dal complessivo assetto dei rapporti fra i gruppi» (R. MILANA, *Processo Ruby alla Consulta? Martedì il voto in diretta Tv*, in *il Secolo XIX*, 31/03/2011, p. 6).
[93] G. LAMI, *Fini: «sul caso Ruby deciderà l'Aula»*, in *Liberal*, 31/03/2011, p. 3; *Caso Ruby. In Aula il conflitto di attribuzione*, in *Liberazione*, 31/03/2011, p. 7; *Fini: su Ruby decida l'Aula*, in *Roma*, 31/03/2011, p. 7.
[94] L'assenza risultava quantomeno "sospetta" per la coincidenza con una delibera cruciale per il Presidente del Consiglio. Nello stesso periodo, in effetti, il *leader* del Mpa Raffaele Lombardo si stava impegnando in una trattativa di riavvicinamento nei confronti del centrodestra mentre al contempo sembrava logorarsi il rapporto con il Pd siciliano (A. SCIACCA, *Bersani «scarica» Lombardo: caso preoccupante*, in *Corriere della sera*, 14/04/2011, p. 9; R. CAPONE, *Le ragioni di Io Sud e Mpa Noi sud e Cito*, in *l'Opinione*, 18/03/2011, p. 3).
[95] La prova di imparzialità resa, a loro giudizio, dal Presidente della Camera era contrapposta al comportamento prevaricatore tenuto in Aula, lo stesso giorno, dalla maggioranza durante l'*iter* parlamentare sul c.d. processo breve (così commentava l'on. Casini: «Oggi voi fate questa forzatura nel giorno in cui il Presidente della Camera ha annunciato all'Ufficio di Presidenza, nel quale le opposizioni sarebbero probabilmente maggioranza, che il conflitto di attribuzioni sarà portato in Aula perché il Presidente della Camera ha dimostrato quel senso dello Stato e delle istituzioni che voi avete rifiutato con l'ennesima forzatura»; F. D'ESPOSITO, *Il Presidente della Camera in mezzo al guado tra falchi e colombe di Fli*, in *il Fatto quotidiano*, 31/03/2011, p. 5) e che era persino sfociato in un pesante insulto ai danni dello stesso Fini da parte del Ministro ed ex parlamentare di An Ignazio La Russa (S. TURCO, *Fra processo Ruby e prescrizioni Fini cerca la pace e trova la guerra*, in *l'Unità*, 31/03/2011, p. 9; U. MAGRI, *Processo breve, caos e insulti in aula*, in *la Stampa*, 31/03/2011, p. 2-3).
[96] Era particolarmente duro il commento del capogruppo Idv Donadi: «È un errore clamoroso che contravviene a tutti i precedenti in Parlamento e noi crediamo sia un atto di debolezza di un Presidente della Camera che non si è sentito di difendere fino in fondo le prerogative del Parlamento» (R. MILANA, *Processo Ruby alla Consulta? Martedì il voto in diretta Tv*, in *Secolo d'Italia*, 31/03/2011, p. 6). Pur con toni un po' meno accesi, anche la Vicepresidente della Camera Bindi (Pd) contestava al Presidente Fini di non aver fatto quanto legittimamente in suo potere («Abbiamo apprezzato la prudenza e la cautela del Presidente Fini, ma riteniamo che l'Ufficio di presidenza avrebbe potuto esprimersi con un voto per evitare di esporre la Camera all'ennesimo vulnus della sua dignità» (G. SANTAMARIA, *Caso Ruby, Montecitorio voterà il 5 aprile. Fini: parli la Camera. Il Pd: doveva farlo lui*, in *Avvenire*, 31/03/2011, p. 10).
[97] In effetti, la prassi non è così univoca nell'escludere che il Presidente della Camera voti nell'Ufficio di presidenza. In senso contrario si può rintracciare almeno un precedente nel quale il Presidente ha preso parte ad una delibera dell'organo, risultando peraltro determinante per l'esito della votazione: si fa riferimento alla decisione con la quale nella XV legislatura l'Ufficiò di presidenza autorizzò la costituzione di 5 gruppi in deroga al requisito numerico dell'art. 14, primo comma, reg. cam. attraverso un'interpretazione evolutiva dei criteri alternativi individuati dal secondo comma dell'art. 14 reg. cam. Il Presidente Bertinotti si espresse a favore della deroga e il suo voto consentì di superare la situazione di parità che si sarebbe altrimenti determinata. Sui risvolti di quella decisione e sugli ampi strascichi che ebbe in termini di contestazioni proprio della legittimità formale dell'atto autorizzativo v. R. DI CESARE, *Nuove tendenze nella formazione dei gruppi parlamentari: il ritorno dei gruppi "autorizzati" e la comparsa dei gruppi di coalizione*, in *www.forumcostituzionale.it*; V. COZZOLI, F. CASTALDI, *I gruppi parlamentari alla Camera dei deputati tra rappresentanza democratica e funzionalità politico-parlamentare*, in *Il Filangeri - Quaderno 2007*, p. 354.
[98] M. P. MILANESIO, *Riforme, la maggioranza tira dritto. Sul caso Ruby deciderà la Camera*, in *il Mattino*, 31/03/2011, p. 3; C. DOMINELLI, *Fini: sul caso Ruby parola all'Aula il 5 aprile*, in *il Sole 24 ore*, 31/03/2011, p. 8.

10. Il passaggio finale in Assemblea e la decisione di sollevare il conflitto di attribuzioni

In assenza di una proposta dell'Ufficio di presidenza veniva calendarizzata la richiesta formulata dai capigruppo della maggioranza; la Conferenza dei presidenti di gruppo fissava la discussione in Aula al 5 aprile, il giorno precedente l'apertura del dibattimento davanti al Tribunale di Milano.
Essa si svolgeva secondo le modalità previste dagli artt. 41 e 45 reg. cam. riguardanti le delibere di carattere procedurale: nella prassi parlamentare, infatti, la decisione sul ricorso alla Corte costituzionale è considerata adempimento di tipo istituzionale, legato all'esercizio delle prerogative della Camera e, come tale, è assimilata alle questioni di carattere regolamentare o inerenti ai lavori. Ne derivava una decisa strozzatura del dibattito, perché venivano ammessi a parlare un solo oratore per ciascun gruppo e per ciascuna componente politica del gruppo misto, concedendo inoltre ad ogni intervento un tempo massimo di 5 minuti.
In modo riassuntivo, ciascun portavoce richiamava le ragioni contro o a favore del conflitto già espresse nella fase istruttoria. L'intervento dell'on. Consolo, a nome del gruppo Fli, si segnalava però per una certa contraddittorietà di contenuto: mettendo in combinato disposto gli artt. 68, 90 e 96 della Costituzione egli riteneva «illogico sostenere che per le immunità parlamentari e per i reati presidenziali il perimetro delle competenze è stabilito dalle Camere stesse, mentre ciò non avvenga per i reati ministeriali» e che dunque «l'unica via da percorrere, conforme al diritto (…) sia quella di lasciare alla Camera, non ad altri, la decisione sulla qualifica circa la ministerialità». Fatta questa premessa, che avrebbe coerentemente dovuto preludere ad un voto favorevole, l'on. Consolo invece concludeva dichiarando: «Futuro e Libertà per l'Italia, non condividendo, esclusivamente sotto il profilo giuridico, altre tesi e considerando che sia la sola Camera di appartenenza giudice naturale precostituito per legge, non ritiene sussistenti i presupposti richiesti per elevare il conflitto di attribuzione e, pertanto, annuncia il voto contrario»[99].
Tale evidente incongruità[100] derivava dalla circostanza che proprio l'on. Consolo era stato il promotore dell'iniziativa legislativa ordinaria[101], della quale si è parlato in premessa, diretta a riservare alle Camere la valutazione sulla ministerialità dei reati. La scelta del gruppo Fli di lasciare a lui la parola[102], anche a costo di farsi rappresentare da una posizione debole e ambigua, era dunque probabilmente dettata dalla preoccupazione di non pregiudicare il rapporto con un esponente di rilievo della nuova formazione politica, scongiurando il rischio dell'ennesimo abbandono.
La proposta di sollevare un conflitto di attribuzioni in relazione all'art. 96 Cost. veniva infine messa ai voti e approvata, mediante procedimento elettronico senza registrazione dei nomi, con 12 voti di scarto.

11. L'attivazione della Corte costituzionale e le pronunce future

Le peculiarità del procedimento parlamentare che si è ricostruito, anche alla luce della particolare attenzione che ha ricevuto da parte di alcuni degli organismi dei quali si compone, al suo interno, la Camera dei deputati, varranno in futuro come significativi precedenti dell'ordinamento parlamentare. Sul piano esterno, nei rapporti con gli altri organi, la delibera finale approvata dall'Assemblea non può ovviamente che valere come espressione insindacabile della volontà della Camera dei deputati.
In rappresentanza dell'intero organo, il Presidente Fini il 16 maggio 2011 ha provveduto dunque a depositare presso la Corte costituzionale il ricorso per conflitto di attribuzioni contro la Procura e il G.i.p. del Tribunale di Milano. Il successivo 27 luglio è stata pubblicata l'ordinanza n. 241 del 2011 cha ha ammesso provvisoriamente il conflitto e ne ha disposto la notifica all'autorità giudiziaria, nonché al Senato per consentire anche all'altro ramo del Parlamento, eventualmente, di intervenire, come sempre avviene nei giudizi che coinvolgono le prerogative parlamentari[103]. La Corte costituzionale non ha invece disposto di

[99] Camera dei deputati, Resoconto stenografico della seduta n. 458 del 5 aprile 2011, p. 23-24.
[100] Ovviamente rilevata dalla maggioranza e utilizzata dall'on. Leone (Pdl) nel suo intervento favorevole alla presentazione del ricorso (Camera dei deputati, Resoconto stenografico della seduta n. 458 del 5 aprile 2011, p. 28).
[101] Il deputato se ne era fatto promotore nel maggio 2008.
[102] Il dibattito parlamentare veniva trasmesso in diretta televisiva, su richiesta del gruppo Pd.
[103] Il Senato ha deciso, in effetti, di prendere parte al contraddittorio spiegando un intervento a sostegno del ricorso della Camera dei deputati.

allargare il contraddittorio – come pure forse sarebbe stato possibile fare – né al Governo né al Presidente del Consiglio.
Il 21 settembre 2011 la Procura di Milano si è costituita in giudizio depositando una memoria nella quale si chiede alla Corte di dichiarare il conflitto inammissibile o, in subordine, di rigettarlo[104]. Il G.i.p. che aveva ordinato il giudizio immediato, invece, ha deciso di non prendere parte al processo costituzionale, ritenendo che sarebbe stato «superfluo» essendosi già «spogliato del fascicolo»[105] in favore dei giudici della IV sezione penale del Tribunale di Milano.
Davanti a tale collegio giudicante, nel frattempo, il processo sta procedendo perché i giudici non hanno ritenuto di sospendere il giudizio per attendere la definizione del conflitto costituzionale, come veniva invece richiesto dalla difesa[106], né hanno accolto l'eccezione sulla propria incompetenza funzionale, riproposta anche in questa sede dai legali dell'imputato.
Nei prossimi mesi, prima che la Corte costituzionale decida il ricorso pronunciandosi nuovamente sulla sua ammissibilità ed, eventualmente, risolvendolo nel merito, è probabile che verranno decisi gli altri conflitti in materia di reati ministeriali pendenti davanti al giudice costituzionale[107]. Questa circostanza consentirà alla Corte di arrivare alla definizione del "conflitto Ruby" avendo già maturato una giurisprudenza su casi analoghi ma, indubbiamente, meno delicati da un punto di vista politico. Nel deciderli, la Corte costituzionale non potrà peraltro non tener conto del fatto che, come si è detto, la Corte di cassazione, adita mediante gli ordinari mezzi di impugnazione, si è già espressa a favore della legittimità di alcuni di quei procedimenti

---

[104] Nella memoria per la Procura stesa dal prof. Sorrentino si lamenta l'inammissibilità del ricorso, che sarebbe del tutto sganciato da un interesse concreto della Camera dei deputati. I magistrati contestano alla Camera di essersi «arrogata il potere di interferire con l'ordine giudiziario al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale e di sovrapporre una propria valutazione giuridica a quella del giudice». Tale ingerenza sarebbe stata posta in essere fin dalla prima decisione del 3 febbraio, quando la Camera ha restituito la richiesta di autorizzazione a perquisire il domicilio del collaboratore dell'on. Berlusconi adottando, secondo l'autorità giudiziaria, «una delibera senza precedenti». Per la Procura, il presupposto sul quale si fonda il ricorso della Camera, che fa ricadere le condotte contestate al Presidente del Consiglio entro l'esercizio delle sue funzioni, «è tutto fuorché "ragionevole", e pone in luce la sua tendenza a proteggere la persona del Presidente del Consiglio piuttosto che la sua funzione». La circostanza che il Presidente del Consiglio potesse essere incorso in errore circa l'identità della ragazza arrestata, e avesse conseguentemente agito a tutela delle relazioni internazionali – viene detto con parole assai dure nella memoria – è frutto di una supposizione «pacificamente falsa», «risibile» e che «urta contro il comune buon senso». Quanto alla pretesa fatta valere dall'organo parlamentare, essa è infondata perché «non è ricavabile da nessuna norma, né costituzionale né di legge ordinaria, l'esistenza di un obbligo della Procura di trasmettere al tribunale dei ministri gli atti relativi ad una notizia di reato a carico di un membro del governo che non appaia (alla Procura) correlata all'esercizio della funzione di governo» (P. COLAPRICO, *"Nipote di Mubarak, tesi risibile" la procura contro le Camere su Ruby*, in *la Repubblica*, 22/09/2011, p. 9; P. COLONNELLO, *I Pm del caso Ruby: "la Camera va contro la Carta"*, in *la Stampa*, 22/09/2011, p. 6-7; F. LUCA, *La Procura di Milano: "la Camera ha interferito oltre la Costituzione"*, in *il manifesto*, 22/09/2011, p. 4). La circostanza che il Procuratore capo di Milano Edmondo Bruti Liberati abbia dato mandato ad un avvocato (il prof. Sorrentino) per rappresentare l'ufficio del P.m. milanese davanti alla Corte costituzionale è stata generalmente sottolineata dalla stampa, per l'indubbia novità dell'iniziativa, e duramente criticata sulle pagine del quotidiano il Giornale (*Il Pm con l'avvocato che ne sa di più*, in *il Giornale*, 23/09/2011, p. 8), che ritiene che l'esigenza dei magistrati di Milano di avvalersi della consulenza legale per difendere il loro operato getti un certo discredito sulle loro capacità.
[105] *Bruti Liberati: "Camera interferisce col potere giudiziario"*, in *Roma*, 22/09/2011, p. 5.
[106] Gli avvocati e parlamentari Pdl Longo e Ghedini avevano chiesto sia il rinvio del processo fino al 7 febbraio, data indicata per la decisione del conflitto da parte della Corte costituzionale, in modo da attendere il pronunciamento del giudice costituzionale, sia l'eventuale sollevazione di una questione di legittimità della legge n. 87 del 1953 sulla Corte costituzionale, nella parte in cui non prevede la sospensione automatica del processo quando l'autorità giudiziaria sia parte resistente nel conflitto, mentre il giudizio si arresta di diritto quando è l'autorità giudiziaria a sollevarlo. Entrambe le eccezioni sono state rigettate dal giudice perché, da un lato, la sospensione non è obbligatoria e, dall'altro lato, per l'irrilevanza e manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità (S. ELLI, A. MINCUZZI, *Ruby, il processo al Premier va avanti*, in *il Sole 24 ore*, 04/10/2011, p. 22; C. FUSANI, *Il processo Ruby non si ferma. Il 22 ottobre Berlusconi in aula*, in *l'Unità*, 04/10/2011, p. 10-11). Va peraltro ricordato che l'ipotesi di modificare la legge 87 del '53 nel senso di obbligare i giudici a sospendere i processi in tutti i casi di conflitto di attribuzioni è stata valutata più volte, nell'ultimo anno, dalla maggioranza di centrodestra che ha ponderato l'idea di inserirla come emendamento in altri progetti legislativi (D. STASIO, *«Blocca-Ruby a effetto immediato»*, in *il Sole 24 ore*, 16/04/2011, p. 15; C. FUS., *Pensioni, rifiuti… Ma Berlusconi vuole subito la blocca-Ruby,* in *l'Unità*, 28/06/2011, p. 6; M. DI GIACOMO, *Ruby, la Consulta ammette il conflitto di attribuzione*, in *Corriere della sera*, 07/07/2011, p. 10; C. FUS., *Stop a udienze e intercettazioni le ultime mosse disperate*, in *l'Unità*, 03/10/2011, p. 11).
[107] A quelli già ammessi dalla Corte, va inoltre aggiunto un ulteriore conflitto (il quarto in tema di reati ministeriali) sollevato più recentemente dalla Corte di cassazione. Il conflitto è sorto a seguito della delibera parlamentare con la quale il Senato ha offerto copertura ai sensi dell'art. 96 Cost. all'ex Ministro della giustizia sen. Castelli in relazione ad alcune frasi diffamatorie pronunciate quando ricopriva la carica governativa. Dopo aver tentato di sottrarre il senatore leghista all'accertamento giudiziario in forza dell'art. 68 Cost. – la delibera d'insindacabilità assunta dal Senato è stata però annullata dalla Corte costituzionale perché le opinioni incriminate erano state espresse fuori dell'esercizio della funzione parlamentare (sent. n. 304 del 2007) – il 22 luglio 2009 il Senato si è nuovamente pronunciato ritenendo che i medesimi fatti concretano un reato ministeriale giustificabile alla luce della l. cost. n. 1 del 1989. Contro tale decisione ha fatto ricorso la Corte di cassazione.

penali, all'origine dei conflitti costituzionali, che le Camere vorrebbero, invece, ricondurre entro l'area dell'immunità.