

Un nuovo tassello nel complesso mosaico della responsabilità ministeriale: l'incostituzionalità delle delibere di ministerialità

di Rosa Pastena Dottoranda in giustizia costituzionale e diritti fondamentali Università di Pisa

SOMMARIO: *1. Il caso Castelli. 2. Il procedimento: Norme e giurisprudenza. 2.1 Davanti al Collegio competente. 2.2 La via ordinaria. 3. Le delibere di ministerialità. 4. Punti fermi e valutazioni future.*

1. Il caso Castelli.

La complessità del c.d. Caso Castelli deciso dalla recente sentenza n. 29 del 2014 della Corte costituzionale risiede nel tentativo di attivare due diverse prerogative sulla medesima questione. In particolare l'allora Ministro Castelli era stato querelato per alcune affermazioni ingiuriose rivolte nei confronti dell'on. Diliberto durante una trasmissione televisiva.

Il procedimento penale così iniziato, è incardinato dal procuratore presso il Collegio competente a giudicare i reati ministeriali, il cosiddetto Tribunale dei ministri, il quale, declina la propria competenza, procedendo ad un'archiviazione asistemica, ritenendo il reato non ministeriale. Il procedimento penale a questo punto viene sospeso, perchè intanto sopravviene una delibera di insindacabilità del Senato, la quale, ex art. 68, I comma, Cost., afferma che le opinioni del Ministro-parlamentare Castelli sono state espresse nell'esercizio delle proprie funzioni di parlamentare e come tali coperte da immunità, ma soprattutto che l'efficacia della delibera si estende dal procedimento civile anche a quello penale. Il Gip solleva quindi conflitto d'attribuzione, accolto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 304 del 2007. Con questa pronuncia la Corte afferma che la delibera del Senato poggia su un'erronea valutazione dei presupposti richiesti dall'art. 68 Cost. Non è possibile, infatti, rinvenire nelle dichiarazioni *extra moenia* del sen. Castelli il nesso funzionale, né tanto meno la coincidenza nella stessa persona della posizione di parlamentare e di ministro

implica un'estensione dell'applicazione della garanzia della insindacabilità al ministro, quando esercita funzioni tipiche alla sua carica di Governo¹.

Tuttavia, disposto il rinvio a giudizio del sen. Castelli, quest'ultimo richiede al Presidente del Senato una rilettura della vicenda sotto la lente dell'art. 96 Cost. L'assemblea quindi procede ad una nuova deliberazione, dichiarando la ministerialità dei reati e la sussistenza, in ordine ai medesimi reati, della finalità di cui all'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989. Il tribunale fa proprio quanto affermato dal Senato pronunciando la sentenza avverso la quale il Procuratore fa ricorso in Cassazione denunciando «la violazione dell'art. 96 Cost. in relazione alla corretta interpretazione della categoria del reato ministeriale; la violazione della legge costituzionale n. 1 del 1989, in relazione alla individuazione dell'organo cui spetta stabilire la ministerialità dei reati; la erronea applicazione dell'art. 134 Cost. sulla individuazione dell'organo cui è riconosciuta la competenza a dirimere i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato».

La Corte di Cassazione sostiene, quindi, che il giudice abbia erroneamente ritenuto applicabile la garanzia prevista dall'art. 96 Cost., in quanto non spettava al Senato deliberare sulla ministerialità del reato negando l'autorizzazione a procedere, in quanto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, questa valutazione spetta all'autorità giudiziaria. Sostenendo quindi l'illegittimità della deliberazione, nonché il suo carattere invasivo, la Corte di Cassazione solleva conflitto di attribuzione nei confronti del Senato.

2. Il procedimento: Norme e giurisprudenza

Le complesse e risalenti vicende processuali che si è tentato di descrivere succintamente, sono il frutto di una erronea applicazione delle norme costituzionali che prevedono le prerogative di cui agli artt. 68, I comma e 96 Cost. Da un lato infatti, il Senato interpreta in modo eccessivamente

¹ Si legge al punto n. 3.4 del Cons. dir: «Il fatto che il parlamentare chiamato a ricoprire la carica di ministro si trovi in una condizione parlamentare particolare, per non essere in grado di svolgere un'attività parlamentare piena, non consente di ritenere comprese nella sfera di operatività della garanzia dell'insindacabilità condotte poste in essere nell'esercizio delle attribuzioni del ministro, stante la oggettiva diversità fra queste ultime, di per sé considerate, e le funzioni parlamentari. La coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo.»

estensivo il “nesso funzionale” ritenendo coperte da insindacabilità le esternazioni del Min. Castelli, dall'altro mal interpreta il dettato dell'art 96 Cost. la cui *ratio* non prevede un'immunità da cui discenderebbe una improcedibilità nei confronti dei ministri ma semplicemente un diverso iter procedimentale, in cui il diniego di autorizzazione a procedere è previsto in un momento successivo e solo in presenza di un accertamento positivo in relazione alla ministerialità del reato.

Tralasciando il primo profilo, risolto dalla Corte con la sentenza n. 304 del 2007, appare utile ricostruire la corretta procedura prevista dall'art. 96 Cost. come risultante dell'integrazione tra normativa vigente e giurisprudenza costituzionale.

Quando un reato è commesso da un ministro, il Procuratore della Repubblica deve *prima facie* valutare se si tratti di un reato ministeriale o meno procedendo, nel primo caso a trasmettere gli atti al competente collegio (C.d. Tribunale dei ministri)², nel secondo caso procedendo per le vie ordinarie.

2.1 Davanti al Collegio competente

Nel primo caso, il Tribunale dei ministri potrà: 1) disporre l'archiviazione; 2) disporre un'archiviazione “asistemica”; 3) procedere nei confronti del ministro ai sensi dell'art. 96 Cost.

Nel primo caso la legge n. 219 del 1989 ha espressamente previsto che il collegio disponga l'archiviazione «se la notizia di reato e' infondata, ovvero manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione, se il reato e' estinto, se il fatto non e' previsto dalla legge come reato o se l'indiziato non lo ha commesso»³.

Nel caso in cui, invece, il fatto integri un reato diverso da quelli indicati nell'art. 96 Cost., il Collegio dispone la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato. Quindi, la c.d. archiviazione asistemica è disposta dal collegio quando a seguito delle indagini svolte si sia giunti a una diversa qualificazione del reato, come non ministeriale. Sarà quindi necessario procedere per le vie ordinarie, restituendo gli atti al Procuratore.

2 L. cost. 1/1989, art. 6, comma 2. In particolare il tribunale dei ministri è istituito presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio. Si compone di tre membri effettivi e tre supplenti estratti a sorte tra tutti i magistrati in servizio nei tribunali del distretto che abbiano da almeno cinque anni la qualifica di magistrato di tribunale o abbiano qualifica superiore.

3 L. n. 219/1989, art. 2, comma 1.

Il procuratore in caso di archiviazione (asistemica o ordinaria) deve dare comunicazione al Presidente della Camera competente⁴. In caso di archiviazione asistemica tale comunicazione è necessaria per consentire alla Camera di appartenenza del ministro di compiere un proprio apprezzamento sulla qualificazione del reato svolta dall'autorità giudiziaria. Un eventuale omissione di tale comunicazione configura una menomazione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alla Camera, che potrebbe sollevare conflitto di attribuzione ritenendo che l'indebita qualificazione del reato abbia precluso alla stessa la possibilità di far valere la garanzia di cui all'art. 96 Cost⁵.

Quando il collegio ritenga di non dover procedere all'archiviazione, deve trasmettere gli atti al Procuratore con relazione motivata, per la loro rimessione al Presidente della Camera competente. Quest'ultimo invia a sua volta gli atti alla giunta competente che dovrà poi riferire all'assemblea con relazione scritta. L'assemblea vota, quindi, e può, a maggioranza assoluta negare l'autorizzazione a procedere ove reputi che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo⁶.

Quando la Camera di appartenenza nega l'autorizzazione a procedere, ne dà comunicazione al Tribunale dei ministri che dispone l'archiviazione degli atti del procedimento, per mancanza della suddetta condizione di procedibilità⁷.

Ove invece conceda l'autorizzazione, rimette gli atti al Tribunale dei ministri, affinché continui il procedimento⁸.

4 L. cost. 1/1989, art. 8, comma 4.

5 Corte cost., sent. n. 241 del 2009, in questa sentenza la Corte ha accolto il conflitto promosso dalla Camera dei deputati, che lamentava la lesione delle attribuzioni parlamentari determinata dalla omessa comunicazione dell'archiviazione del reato ministeriale da parte del tribunale dei ministri, con conseguente prosecuzione del giudizio penale per reato comune a carico di un ministro. In particolare, la Corte ha ritenuto che l'obbligo di comunicazione ex art. 8, comma 4, legge cost. n. 1 del 1989 s'intenda riferito anche all'ipotesi di archiviazione per non ministerialità del reato, prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219.

6 L. cost. 1/1989, art. 8, comma 4.

7 L. n. 219/1989, art. 4, comma 1.

8 L. cost. 1/1989, art. 9, comma 4.

2.2 *La via ordinaria.*

Se il Procuratore esclude la ministerialità del reato *ab origine*, il procedimento seguirà le norme previste dal codice di procedura penale. Si è discusso sulla necessità di dare comunicazione anche in questo caso alla Camera competente del procedimento in atto nei confronti del ministro. Anche in questo caso, vi potrebbe essere l'interesse delle Camere a contestare la qualificazione del reato fatta *ab origine*. Tuttavia dal dato normativo non è possibile desumere un obbligo in capo al Procuratore di informare le Camere dello stato del procedimento. La stessa Corte ha negato l'esistenza di quest'obbligo⁹. Nei fatti si può ragionevolmente pensare che la Camera competente verrà coinvolta dal parlamentare nei cui confronti si procede

L'unico strumento di cui può avvalersi la Camera è, anche in questo caso il conflitto di attribuzione: la deliberazione dell'assemblea, che nega l'autorizzazione a procedere, non trova posto nei casi in cui non vi sia stato un coinvolgimento del Tribunale dei ministri. La qualificazione del reato come ministeriale segue infatti un criterio oggettivo–funzionale, non soggettivo e tale qualificazione è di esclusiva competenza dell'autorità giudiziaria.

3. *Le delibere di ministerialità*

Nonostante queste chiare indicazioni, i ministri coinvolti in procedimenti penali ordinari hanno spesso fatto richiesta al presidente della Camera di appartenenza, di deliberare sulla ministerialità del reato, al fine di inibire l'azione giudiziaria.

La prassi delle cd. delibere di ministerialità poggia su una erronea applicazione della prerogativa prevista dall'art. 96 Cost.. Per capirne il funzionamento è utile a questo punto riprendere il Caso Castelli.

Nel 2007 a seguito della pronuncia della Corte costituzionale che negava l'insindacabilità delle opinioni ingiuriose espresse dal Ministro, Castelli chiede al Senato (ottobre 2008) di riconsiderare tutta la vicenda alla luce dell'art. 96 Cost. in quanto le sue affermazioni sarebbero riconducibili alla sua attività di Governo. A luglio, quindi, l'Assemblea delibera che le condotte addebitate al

⁹ Corte cost., sent. n. 87 e 88 del 2012 con questa pronuncia la Corte esclude che possa ricavarci un dovere dell'autorità giudiziaria di informare la Camera dei deputati della pendenza del procedimento.

Ministro sono riconducibili all'esercizio delle funzioni ministeriali ed in secondo luogo che sussiste, la causa di giustificazione prevista dall'art. 9, comma 3, della l. cost. n. 1/1989, avendo agito il ministro per il perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo¹⁰.

Di fatto il Senato nega l'autorizzazione a procedere, autorizzazione che però nessun giudice gli aveva chiesto.

Questa delibera però non ha alcuno fondamento costituzionale. E' interessante tra l'altro precisare che la delibera "salva Castelli" arriva tra il comunicato stampa e il deposito della sentenza del caso Matteoli¹¹. Come è noto, la sent. 241 del 2009 riconosce che «all'organo parlamentare non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria». Quest'affermazione ha indotto le Camere a ritenere che la Corte abbia riconosciuto che ad esse spetti il diritto e il dovere di decidere sulla natura ministeriale del reato.

Su quest'erronea interpretazione dell'*obiter dictum* della Corte poggia la prassi delle delibere di insindacabilità.

Qualche anno più tardi la Corte con le sentenze gemelle (n. 87 e 88 del 2012) ha l'occasione per chiarire quanto precedentemente affermato nella sent. n. 241: è riconosciuta alle Camere la possibilità di esprimere una valutazione sulla natura ministeriale o meno dei reati, «purchè essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purchè siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso alla Corte per mezzo del conflitto di attribuzione»¹².

¹⁰ Senato della Repubblica, 22 luglio 2009, Doc. XVI, n. 2; la medesima delibera è stata votata dall'Assemblea della Camera su richiesta dell'on. Matteoli (28 ottobre 2009, Doc. XVI, n. 1)

¹¹ Cfr. Giupponi, *Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96 Cost. favanti alla Corte costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di «ministerialità»*, in *Giur. cost.*, 2009, 3054 segg.; Arconzo, *A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati*, in *Quad. Cost.*, 2010, I, 115 segg.

¹² Corte cost. n. 87 del 2012, cons. dir. n. 5.3; cfr. Albanesi, *La Corte precisa il senso di un precedente obiter circa la "propria" ed "autonoma valutazione" delle Camere sulla natura ministeriale dei reati*, in *Giur. it.*, 2013, n. 3, 526; Pastena, *Camere, Tribunale dei ministri e Corte costituzionale: quale ruolo nel procedimento per i reati ministeriali*, in *Giur. it.*, n.4, 2013; contra v. Gemma, *Procedimenti penali per (presunti) reati ministeriali e legittimazione del governo a sollevare conflitto di attribuzioni*, http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/1_2013_Gemma.pdf il quale individua una legittimazione del Governo a sollevare il conflitto.

Quindi la valutazione delle Camere è circoscritta alle ipotesi di attivazione della procedura di cui all'art. 96 Cost., o quando sia strumentale a sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte.

Non c'è spazio per le delibere di insindacabilità, che contrastano con la ratio stessa dell'art. 96 Cost. Nella recentissima sent. n. 29 del 2014, la Corte costituzionale sanziona tale prassi, censurando il Senato che si è mosso fuori dallo schema delineato da normativa e giurisprudenza costituzionale (v. supra cap. 2) si è, infatti, pronunciato sulla base di una semplice richiesta del sen. Castelli avanzata diversi anni dopo la pronuncia di incompetenza del Tribunale dei ministri a suo tempo investito dal pubblico ministero¹³. L'unico potere di «*vindictio* sarebbe stato quello di contestare, per conflitto costituzionale, la qualificazione del fatto come reato non ministeriale da parte della autorità giudiziaria procedente»¹⁴.

L'agire fuori dall'*iter* procedimentale è dimostrato, per altro verso, anche sul piano processuale. In quest'ultimo conflitto vi è un'inversione delle parti processuali: in genere è la Camera che ricorre per rivendicare una menomazione, che discende dall'inesatta qualificazione del reato. Per come è stato concepito il meccanismo di cui all'art. 96 Cost e alla l. cost. n. 1/1989, non dovrebbe configurarsi un ingiustificato impedimento all'azione giurisdizionale, tale da costringere l'autorità giudiziaria a sollevare conflitto.

Con la sentenza n. 29 del 2014 la Corte sanziona una volta per tutte a chiare lettere la prassi delle delibere di ministerialità.

4. Punti fermi e valutazioni future.

Il giudice dei conflitti, in tema di reati ministeriali e di Tribunale dei ministri, ha tenuto un atteggiamento coerente e costante arrivando a delineare una procedura dettagliata in cui ogni organo ha il suo ruolo.

E' pacifico che la valutazione del reato spetta all'autorità giudiziaria, mentre la valutazione della Camera è solo eventuale e viene in rilievo se è attivato il procedimento davanti al Tribunale dei ministri o quando essa stessa voglia sollevare un conflitto di attribuzione per menomazione. Infine

¹³ Corte cost. n. 29 del 2009, cons dir. n. 4

¹⁴ Corte cost. n. 29 del 2009, cons dir. n. 4

la Corte riconosce a se stessa il ruolo di organo di chiusura, laddove in caso di conflitto dovrà decidere sulla ministerialità o meno del reato.

L'arma del conflitto è quindi lasciata dalla Corte nelle mani del Parlamento che dissenta dalle valutazioni dei magistrati e non nelle mani dei giudici per superare gli effetti inibenti delle delibere di ministerialità. In questo modo riuscirà la Corte costituzionale a sfuggire al rischio di una nuova «infinita *querelle*» sul significato di “ministeriale” (sulla falsariga della giurisprudenza sull'insidiabilità)¹⁵?

La risposta è probabilmente negativa: se da un lato la chiarezza della Corte eviterà il riproporsi di questioni “procedurali”, gli unici casi in cui si giungerà a conflitto saranno quelli in cui la Camera dissenta dalla valutazione dell'autorità giudiziaria. Il giudice del conflitto sarà chiamato a dichiarare, in via definitiva, la ministerialità o meno del reato per cui si procede, dando vita a un nuovo filone giurisprudenziale.

Anche questa vicenda, sottolinea come la giustizia costituzionale si impone come perno degli equilibri istituzionali, rendendo i conflitti d'attribuzione la sede naturale dell'evolversi della forma di governo.

15 Paventava questo rischio alla vigilia delle sentenze gemelle del 2012 Malfatti, *In attesa della decisione della Corte costituzionale: chi qualifica un reato «ministeriale»?», in Quad. Cost.*, 2011, IV, 651 segg.