



Data pubblicazione: 05.03.2014

**La Corte esclude la concorrenza delle procedure di cui agli articoli 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. quando l'autore di reati di opinioni cumuli le qualità di parlamentare e di ministro (nota a Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29)**

di

Renzo Dickmann<sup>1</sup>

Con la sentenza in commento la Consulta si pronuncia su di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Cassazione in relazione alla deliberazione del 22 luglio 2009, con la quale il Senato aveva dichiarato il carattere ministeriale dei reati di ingiuria e diffamazione contestati a Roberto Castelli, al momento dei fatti ministro della giustizia e senatore, ai danni del deputato Oliviero Diliberto, conseguenti a talune espressioni pronunciate dal primo nei confronti del secondo nel corso di una trasmissione televisiva: in particolare la Cassazione contestava che il Senato nella predetta delibera avesse ritenuto sussistere in ordine ai predetti reati le finalità di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Consigliere parlamentare della Camera dei deputati - Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

<sup>2</sup> L'art. 9, comma 3, della l. cost. n. 1 del 1989 prevede: "L'assemblea si riunisce entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere *ove reputi, con valutazione insindacabile, 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 Governo*". Sui reati ministeriali si vedano R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa (e ridimensiona) il ruolo del "tribunale dei ministri" e delle Camere nel procedimento per reati del Presidente del Consiglio e dei ministri*, in *Federalismi.it*, n. 9/2012, ed E. ALBANESI, *la Corte precisa il senso di un precedente obiter circa la "propria" ed "autonoma valutazione" delle Camere sulla natura ministeriale dei reati*, in *Diritto costituzionale*, 2013, 526 ss., in cui si commentano le importanti sentt. Corte cost. 12 aprile 2012, nn. 87 e 88, che hanno rideterminato l'orientamento della Corte cost. in materia. Si segnalano anche le ricostruzioni generali di G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento per reati ministeriali a venti anni dall'entrata in*

La Cassazione ha chiesto in sede di conflitto alla Consulta di dichiarare che non spettava al Senato deliberare, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost., che le predette frasi pronunciate dall'allora ministro Castelli integravano un'ipotesi di reato ministeriale.

Ai fini della soluzione del conflitto rileva in ordine ai predetti reati anche la pendenza di un ricorso in cassazione avverso la sentenza pronunciata dal Tribunale di Roma il 6 novembre 2009, di assoluzione del senatore Castelli, ritenuto non punibile per effetto della citata deliberazione del Senato declaratoria della ministerialità dei predetti reati, impugnata davanti alla Consulta.

Nell'ambito del predetto procedimento penale (promosso dal deputato Diliberto il 27 aprile 2004) il pubblico ministero si era posto il problema dell'eventuale configurazione dei fatti come reati ministeriali ed aveva, correttamente secondo la legge cost. n. 1 del 1989 e la relativa disciplina di attuazione di cui alla legge n. 219 del 1989, provveduto ad investire della questione della relativa qualificazione il competente tribunale dei ministri (o, più esattamente, il Collegio per i reati ministeriali), trasmettendogli gli atti a norma dell'art. 6 della predetta legge cost. n. 1 del 1989. Ma tale Collegio aveva declinato la propria competenza, ritenendo che le espressioni usate dal Castelli non fossero riconducibili all'esercizio della funzione di ministro e che quindi non si trattasse di reati ministeriali.

Nel corso del processo penale si era inserita una prima causa di sospensione.

Con deliberazione del 30 giugno 2004, dunque antecedente alla deliberazione del Senato di ministerialità dei reati, impugnata nel conflitto risolto dalla sentenza in esame, lo stesso Senato aveva dichiarato in un primo tempo l'insindacabilità *ex art. 68 Cost.* delle espressioni usate dal Castelli in quanto senatore, ma la Corte aveva accolto un conflitto di attribuzione sollevato dal giudice per le indagini preliminari

---

*vigore della legge cost. n. 1 del 1989, in Scritti L. Carlassare, II, Napoli, Jovene, 2009, 725 ss.; L.A. MAZZAROLLI, Art. 96, in Commentario breve alla Costituzione, a cura di S. Bartole e R. Bin, Padova, Cedam, 2008, 976 ss.; A. CIANCIO, Art. 96, in Commentario della Costituzione, cit., 1859 ss.; ID., Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione, Milano, Giuffrè, 2000; P. DELL'ANNO, Il procedimento per i reati ministeriali, Milano, Giuffrè, 2001; P. DI MUCCIO, Brevi note sulla riforma dei procedimenti d'accusa, Roma, Tipografia del Senato, 1992, 87 ss.*

competente, contestando che si trattasse di opinioni espresse correlate al mandato, secondo le note indicazioni della Consulta in materia, che richiede un nesso funzionale tra le opinioni *extra moenia* dei parlamentari e la relativa attività parlamentare<sup>3</sup>.

Impugnando la deliberazione del 22 luglio 2009 del Senato nel conflitto in esame, nuovamente interdittiva del medesimo procedimento penale, la Cassazione ha denunciato la violazione dell'art. 96 Cost. e della legge cost. n. 1 del 1989, nonché dell'art. 134 Cost. in relazione all'individuazione dell'organo cui spetta delibere la ministerialità dei reati, sostenendo che il Tribunale di Roma, che il 6 novembre 2009 aveva assolto il senatore Castelli a seguito della predetta deliberazione del Senato del 22 luglio 2009, avesse errato nel ritenere applicabile la garanzia dell'art. 96 Cost., in quanto doveva ravvisare, evidentemente ignorando la predetta deliberazione, soltanto un nesso di mera occasionalità tra la condotta illecita del ministro e l'esercizio delle funzioni.

Al di là di questa specifica pretesa della Corte di cassazione, sulla quale la Consulta non si sofferma ma che da sola non merita pregio in quanto la contestazione di una deliberazione parlamentare ex art. 96 Cost. può evidentemente avvenire solo elevando conflitto di attribuzioni, in questa breve nota, sulla scorta dell'ampia ricostruzione della giurisprudenza della Consulta in materia offerta in altra sede<sup>4</sup>, ci si intende soffermare su quella parte della sentenza in cui la Corte costituzionale esclude la possibilità che una Camera (nella specie il Senato), per i medesimi fatti di un suo componente, attivi sia il procedimento ex art. 96 Cost. sia il procedimento ex art. 68, primo comma, Cost., solo perché il ministro autore di dichiarazioni costituenti reato sia all'epoca dei fatti anche parlamentare (nella specie senatore).

---

<sup>3</sup> Corte cost., 20 luglio 2007, n. 304, spec. punto 3.1 in diritto, dove riepiloga la propria giurisprudenza in materia, per la quale "l'insindacabilità di cui al primo comma dell'art. 68 Cost. copre le opinioni espresse *extra moenia* dai membri delle Camere solo quando le stesse costituiscano riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari. Deve esistere, pertanto, un nesso funzionale tra queste ultime e le dichiarazioni esterne, mentre non è sufficiente una generica comunanza di argomento o di contesto politico".

<sup>4</sup> Si veda la nota 1.

Rileva al riguardo il fatto che la Corte con la citata [sentenza n. 304 del 2007](#) avesse già accolto un ricorso per conflitto di attribuzioni, dichiarando che non spettava al Senato affermare che le dichiarazioni del senatore Castelli, oggetto del procedimento penale, costituissero opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle proprie funzioni *ex art. 68, primo comma, Cost.*

In quella occasione la Corte aveva sostenuto che la garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost., non è funzionalmente equivalente a quella di cui all'art. 96 Cost., in quanto «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, Cost., propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo»<sup>5</sup>.

Disposto dunque il rinvio a giudizio del senatore Castelli per i reati di opinione commessi, questi indirizzava il 30 ottobre 2008 una lettera al Presidente del Senato, con la quale chiedeva di investire la Giunta competente ai fini della valutazione degli stessi reati nel quadro dell'art. 96 Cost.<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Corte cost., 20 luglio 2007, n. 304, punto 3.4 in diritto.

<sup>6</sup> La prassi contestata si origina nella XVI legislatura, quando in due occasioni le Camere, su conforme proposta delle competenti Giunte (Assemblea del Senato, 22 luglio 2009, *sed. antim., resoc. sten.*, pp. 2 ss.; Assemblea della Camera, 28 ottobre 2009, *resoc. sten.*, pp. 43 ss.), hanno affermato, non senza contestazioni, la propria competenza a pronunciarsi circa la ministerialità o meno di reati ascritti a ministri (che fossero anche propri componenti al tempo del fatto, secondo le indicazioni rese dalla Corte cost. nell'ord. n. 8 del 18 gennaio 2008) *ad istanza degli interessati*, quindi a prescindere dallo svolgimento della fase presso l'autorità giudiziaria contemplata dalla l. cost. n. 1 del 1989.

Al riguardo la Corte costituzionale sottolinea un'ulteriore anomalia, cioè che la seconda procedura sia stata attivata dal Senato sulla base di una semplice richiesta del ministro Castelli, non già per effetto dell'intervento del Tribunale dei ministri, costituzionalmente necessario, che anzi si era espresso, come ricordato, nel senso della propria incompetenza in ordine ai reati ascritti al senatore Castelli, da intendersi conseguentemente come reati comuni.

In particolare la Corte pare contestare (nella specie) al Senato, invero in termini non perfettamente lineari anche se sufficientemente chiari *quoad effectum*, di aver esercitato in modo contraddittorio il proprio potere di "qualificazione" dei medesimi fatti, le dichiarazioni del senatore-ministro Castelli, configurando un illegittimo *bis in idem* in quanto la seconda delibera, quella della ministerialità, si sarebbe sostanziata - per il fatto di essere intervenuta a richiesta di parte - come viziata sul piano causale, in quanto, nonostante le forme di adozione da parte del Senato nell'economia del procedimento di cui all'art. 96 Cost., funzionalmente consisterebbe in una nuova *vindicatio* della stessa pretesa rigettata dalla Corte con la citata sentenza n. 304 del 2007, violandone conseguentemente il giudicato.

Il Senato avrebbe dovuto piuttosto, ai sensi della [sentenza n. 241 del 2009 della stessa Corte](#)<sup>7</sup>, esercitare un suo (pertanto) diverso originale titolo di *vindicatio potestatis*, cioè contestare in sede di conflitto di attribuzioni la qualificazione del fatto come reato non ministeriale da parte dell'autorità giudiziaria procedente, cioè quel Tribunale dei ministri che non aveva riconosciuto la ministerialità dei reati in questione commessi dal Castelli, in modo da consentire alla Corte costituzionale, che ha riconosciuto a se stessa una esclusiva e definitiva competenza sul punto, di dirimere il contenzioso qualificando definitivamente i fatti ascritti al senatore-ministro, secondo quanto affermato nelle sentenze nn. 87 e 88 del 2012<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Corte cost., 24 luglio 2009, n. 241, punto 4.4 in diritto.

<sup>8</sup> Corte cost., 25 febbraio 2014, n. 29, punto 4 in diritto, che conferma Corte cost., 12 aprile 2012, nn. 87 (spec. punto 5.3 in diritto) e 88 (spec. punto 3.3 in diritto).

In definitiva pare di poter ritenere che con la sentenza in commento la Corte abbia voluto evidenziare due vincoli costituzionali indisponibili all'attivazione della procedura di cui all'art. 96 Cost. e alla legge cost. n. 1 del 1989:

- a) sul piano soggettivo un parlamentare che sia anche ministro non ha in virtù di questa seconda qualifica un ulteriore titolo ad attivare un procedimento parlamentare interdittivo del procedimento giudiziario penale a proprio carico per i medesimi reati (di opinione), dopo aver fatto ricorso alla procedura correlata all'art. 68, primo comma, Cost., essendo le guarentigie *ex artt.* 68, primo comma, Cost. e 96 Cost. (integrato dalle previsioni della legge cost. n. 1 del 1989) funzionali a tutelare la posizione costituzionale di organi e poteri diversi, rispettivamente, il ramo parlamentare di appartenenza e il governo di riferimento del parlamentare-ministro;
- b) sul piano oggettivo non spetta alla Camera di appartenenza del parlamentare-ministro deliberare di attivare la procedura di cui all'art. 96 Cost. e alla legge cost. n. 1 del 1989 prescindendo dai relativi vincoli causali, in particolare senza considerare che la relativa attivazione sconta una richiesta dell'autorità giudiziaria secondo le citate fonti costituzionali; in particolare tale procedura non può essere attivata dalla Camera di riferimento su richiesta del parlamentare-ministro interessato, come se fosse uno strumento funzionalmente equivalente alla procedura di cui all'art. 68, primo comma, Cost.

Pertanto è compito della Camera di appartenenza, anche per il tramite della relativa Presidenza, quello di assicurare la legalità formale nel ricorso ai procedimenti autorizzatori correlati alle citate previsioni costituzionali, in sede di ponderazione dei presupposti del relativo svolgimento, al fine di evitarne lo sviamento dalla funzione costituzionalmente propria, come tra l'altro richiesto dalla Corte nelle citate sentenze nn. 87 e 88 del 2012.