

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVI
n. 2

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE SARRO)

**SU UNA RICHIESTA DEL SENATORE CASTELLI IN RELAZIONE
ALL'ORDINANZA DEL COLLEGIO PER I REATI MINISTERIALI
PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA DEL 13 DICEMBRE 2004**

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA IL 20 LUGLIO 2009

*adottata nelle sedute del 2 e del 9 luglio 2009 a conclusione di una procedura
d'esame di materia di competenza individuata con la trasmissione di atti
avvenuta dalla Presidenza del Senato con lettera del 12 novembre 2008*

ONOREVOLI SENATORI. - La vicenda in esame trae origine da un atto di citazione per risarcimento danni del deputato Oliviero Diliberto nei confronti del senatore Roberto Castelli, presentato il 13 aprile 2004 e riferito alle dichiarazioni del senatore rese, il 18 marzo 2004, nella trasmissione televisiva Rai «Telecamere». La registrazione in questione venne mandata in onda su Rai Tre, come da programma, il 21 marzo successivo alle ore 12, e replicata in pari data alle ore 24. Il tema della trasmissione verteva sulla lotta al terrorismo e sulla riforma del vigente ordinamento giudiziario e vi partecipavano, oltre all'onorevole Diliberto e al senatore Castelli, anche il Presidente della Commissione Giustizia della Camera, onorevole Gaetano Pecorella, ed il Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati, Edmondo Bruti Liberati.

Venuta in rilievo la manifestazione dei «giovani padani», alla quale aveva attivamente partecipato il giorno prima l'allora ministro Castelli che, secondo l'onorevole Diliberto, in detta circostanza *avrebbe compiuto atti incompatibili con l'incarico di governo* da lui stesso ricoperto, il senatore Castelli apostrofò l'onorevole Diliberto dicendo: *«piuttosto che mandare in giro a sprangare come fai tu preferisco saltare»*. Al Diliberto che preannunciava la sua intenzione di adire le vie legali per questa frase, il Ministro rispose che la frase appena pronunciata doveva intendersi riferita a comportamenti posti in essere dal Diliberto soltanto *«dal punto di vista politico»*, qualificandolo come *«mandante politico»* di chi ha usato la spranga. Peraltro, il Ministro aggiunse che aveva *«visto molte manifestazioni a cui ha partecipato anche il ministro Diliberto in cui ci sono stati degli episodi di violenza con vetrine*

rotte e quant'altro»; più avanti nel contraddittorio, il Ministro ripeté di non essere *«mai andato a manifestazioni dove accadevano episodi di grande violenza come tu sei sempre andato»*.

Per differenziare il suo operato di governo da quello del suo predecessore, il ministro Castelli osservò anche di non essere *«mai andato a ricevere con tutti gli onori terroriste che voi avete fatto scarcerare dagli Stati Uniti come invece tu hai fatto»*. Tale addebito, evidentemente riferito alla gestione della vicenda Baraldini, fu successivamente ribadito dichiarando che l'aveva fatta *«liberare con l'inganno»*.

Infine, ritornando alla pretesa contiguità politica del Diliberto con la sinistra extraparlamentare violenta, Castelli concluse: *«fascisti borghesi ancora pochi mesi; te lo ricordi? Poi hanno sparato ed i tuoi amici sono in Francia (...) Sì, sono in Francia (...) amici politici ovviamente»*.

Quando la conduttrice della trasmissione televisiva chiese se volesse scusarsi con Diliberto ovvero rettificare le sue precedenti dichiarazioni, il ministro Castelli ribadì invece: *«non chiedo scusa; chiedo scusa ad uno che porta i terroristi in Italia e li libera come ha fatto lui? Ma scherziamo!»*.

L'atto di citazione del deputato Diliberto richiedeva un risarcimento di 5 milioni di euro per tali affermazioni, giudicate di «sempre crescente idoneità lesiva» in quanto tali da ledere la reputazione, personale e politica, dell'attore. Il relativo procedimento venne incardinato davanti al Tribunale civile di Roma.

In data 30 giugno 2004, su richiesta del senatore Castelli, il Senato approvò - su conforme proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (si veda la rela-

zione della Giunta contenuta nel doc. IV-quater n. 22 della XIV Legislatura – relatore Ziccone) – una delibera di insindacabilità ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione concernente le dichiarazioni rese dal senatore Castelli ed in precedenza riferite, considerandole opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni.

In siffatto procedimento, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ebbe modo di ascoltare l'interessato in data 15 giugno 2004. In proposito la già citata relazione della Giunta rilevava che «nel corso dell'audizione il senatore ha ribadito la natura di mero giudizio politico delle affermazioni rivolte a Diliberto, dichiarando che esse sono riconducibili ad una proiezione verso l'esterno dell'attività più strettamente parlamentare. A domanda, ha dichiarato che negli atti parlamentari diverse sono state le prese di posizione del suo Gruppo che hanno contestato all'allora ministro Diliberto la scelta seguita nel caso Baraldini». La relazione argomentava, quindi, la proposta all'Assemblea di dichiarare l'insindacabilità delle dichiarazioni rese dall'allora Ministro della Giustizia, sottolineando, tra l'altro, come «la particolare posizione del Ministro, che nel nostro ordinamento costituzionale può anche essere parlamentare ma che non può ovviamente spiegare la sua attività negli atti tipici che questa funzione contempla [...], produce una sperequazione rispetto alla copertura costituzionale di cui gode il mero parlamentare, visto che la giurisprudenza costituzionale riconnette il nesso funzionale alla preesistenza di atti parlamentari tipici in corrispondenza contenutistica sostanziale con l'espressione delle opinioni. L'unica analogia che si rinviene nella giurisprudenza della Giunta, in proposito, è quella con la condizione del parlamentare

che a Camere sciolte eserciti attività di cronaca o di critica politica su fatti successivi allo scioglimento, senza perciò avere la possibilità di produrre atti di sindacato ispettivo preesistenti»⁽¹⁾.

Peraltro, nella medesima relazione, pur incentrata sul profilo – ritenuto prevalente – della latitudine della guarentigia ex articolo 68 della Costituzione al deputato-Ministro, non si mancava di osservare «*giòva ricordare che la contrapposizione della propria figura e della propria condotta politico-amministrativa di Ministro della giustizia con quella dei suoi predecessori della scorsa legislatura è la cifra della pubblica presentazione che il senatore Castelli fa del suo operato quale ministro della giustizia sin dall'assunzione della carica*», rimarcando, altresì, che poco dopo l'insediamento, il ministro Castelli, dinanzi al Comitato paritetico delle Commissioni riunite I Camera e I Senato, nella seduta del 6 settembre 2001 (avente ad oggetto l'indagine conoscitiva sui disordini avvenuti a Genova nel luglio 2001), sostenne che «... *ho trovato un Ministero in cui era stata fatta terra bruciata; qualcuno, con una felice battuta, mi ha detto che probabilmente oltre ad esserci la terra bruciata erano stati avvelenati anche i pozzi*».

* * *

In merito alle stesse dichiarazioni per le quali era stato promosso il ricordato giudizio civile, l'onorevole Diliberto, in data 27 aprile 2004, proponeva una denuncia-querela nei confronti del senatore Castelli.

La Procura della Repubblica di Roma provvedeva ad inoltrare la suddetta denuncia-querela al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma, il quale, esaminata la memoria depositata il 4 giugno 2004

(1) Veniva citato, in particolare, il caso del senatore Renato Meduri (Doc. IV-quater n. 34 della XIII legislatura), trovatosi appunto in quest'ultima condizione. In quel caso la Giunta si pronunciò a favore dell'insindacabilità delle opinioni espresse dall'interessato (seduta del 2 febbraio 1999).

dal querelante e visionata – in data 29 novembre 2004 – la registrazione integrale della trasmissione televisiva in oggetto, si pronunciava, con ordinanza del 13 dicembre 2004, dichiarando la sua incompetenza per materia e disponendo la restituzione degli atti al Pubblico Ministero per quanto di sua competenza.

Va da subito rilevato che la riferita deliberazione del Tribunale dei Ministri, in modo a dir poco singolare, contiene la espressa contestazione dell'applicabilità al senatore Castelli anche della insindacabilità *ex* articolo 68 della Costituzione, risolvendosi, addirittura, tale arbitraria assertiva nell'argomento più diffusamente illustrato nella motivazione.

In seguito, il Sostituto Procuratore presso il Tribunale di Roma – titolare del procedimento per i reati di ingiuria, diffamazione a mezzo stampa e violazione della legge sulla stampa e sulle radio televisioni – richiedeva il 31 marzo 2005 al Giudice per le indagini preliminari, di investire il Senato in merito alla estensibilità anche alla causa penale in corso della delibera del 30 giugno 2004 adottata dall'Assemblea in relazione alla concorrente causa civile.

Va, al riguardo, segnalata una ulteriore anomalia: nello stesso atto il Pubblico Ministero chiedeva che venisse comunque sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in quanto, la delibera di insindacabilità del 30 giugno 2004, a suo dire, era priva di «qualsivoglia funzionale collegamento apprezzabile e giuridicamente rilevante tra le dichiarazioni incriminate e l'attività parlamentare».

L'irritualità di una simile condotta, rappresentata dal «preannuncio» di conflitto, veniva evidenziata dall'allora Presidente della Giunta delle elezioni, senatore Crema, nella lettera del 18 maggio 2005 indirizzata al Presidente del Senato.

Con la medesima missiva venivano partecipate al Presidente del Senato le conclusioni rassegnate dalla Giunta, nella seduta del 18

maggio 2005, in ordine alla richiesta di deliberazione in materia di insindacabilità, trasmessa dal G.I.P. presso il Tribunale di Roma il 6 aprile 2005 (Doc. IV-ter n. 10; XIV Legislatura), così espresse «... *con riferimento al principio del ne bis in idem in materia di insindacabilità non vi è luogo a deliberare sulla richiesta in esame, poiché sul medesimo fatto è già stata assunta una deliberazione dall'Assemblea del Senato il 30/06/2004... che ...deve intendersi applicabile anche al procedimento penale, ai sensi dell'articolo 3, comma 8, della legge n. 140/2003*».

Con ricorso depositato l'8 giugno 2005, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo alla Corte costituzionale di annullare la delibera del 30 giugno 2004, la cui portata era stata ritenuta estensibile anche al procedimento penale in oggetto.

Il Giudice delle Leggi, con sentenza n. 304 del 20 luglio 2007, ritenendo fondato il ricorso, ha annullato la deliberazione della Giunta delle elezioni e della immunità parlamentari del 18 maggio 2005, nella parte in cui «... *richiama la delibera di insindacabilità adottata il 30 giugno 2004 per il procedimento civile avente il medesimo oggetto*» non spettando al Senato della Repubblica... affermare che «*le dichiarazioni rese dal senatore Roberto Castellicostituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 68, I comma, della Costituzione*».

Il senatore Castelli, con lettera del 30 ottobre 2008 indirizzata alla Presidenza del Senato e deferita alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari il successivo 12 novembre, ha chiesto che la vicenda venga riesaminata alla luce dell'articolo 96 della Costituzione, ritenendo che le dichiarazioni a lui contestate nel citato procedimento penale, sarebbero connesse con la sua attività di Ministro della giustizia *pro tempore*, rien-

trando quindi nell'ambito di applicazione del citato articolo 96. La lettera afferma che: *«in realtà la decisione del Tribunale dei Ministri appare erronea ed ha impedito al Senato di valutare la contestazione in relazione all'articolo 96 della Costituzione. Tale situazione non è stata in alcun modo presa in esame né dal Senato né dalla Corte Costituzionale nelle sopra citate decisioni»*. Il senatore ricorda che, durante la trasmissione televisiva in cui pronunciò le dichiarazioni oggetto del giudizio, subì da parte dell'onorevole Diliberto attacchi aventi ad oggetto la sua funzione di Ministro della giustizia e la riforma da lui proposta in materia, nonché la sua funzione di Ministro della Repubblica con l'accusa di aver compiuto, durante una manifestazione, atti non compatibili con la carica rivestita. Afferma il senatore che solo in replica a questa accusa inerente le sue funzioni ministeriali, rispose con le frasi in questione, che sono, comunque, da ritenere strettamente correlate alla funzione di ministro ed alla attività in tale veste disimpegnata. Il senatore conclude: *«Appare quindi evidente che il mio intervento nei confronti dell'onorevole Diliberto era correlato allo svolgimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo nel difendere, anche con toni forti, una riforma della giustizia che il governo aveva presentato e fatto approvare e che riteneva di assoluta rilevanza per la vita del Paese»*.

* * *

Nel dar corso alla richiesta del senatore Castelli si rilevava che, agli atti del procedimento, non figurava la copia dell'ordinanza del 13 dicembre 2004 del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma, sicché il Presidente della Giunta, con lettera del 23 dicembre 2008, chiedeva al Presidente del Senato di avanzare istanza all'Autorità giudiziaria, onde acquisire copia della menzionata pronuncia; a tanto si provvedeva ed il Presidente del Senato trasmetteva alla Giunta, con

lettera del 30 gennaio 2009, copia dell'ordinanza in oggetto ricevuta dal Presidente del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma in data 28 gennaio 2009.

Nella riunione dell'Ufficio di Presidenza della Giunta del 22 aprile 2009, anche alla luce di quanto emerso nella seduta della Giunta tenutasi il giorno precedente, si ravvisava l'esigenza di procedere all'acquisizione del provvedimento formale di archiviazione adottato dal Tribunale dei Ministri ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge 219/1989, che, in verità, avrebbe già dovuto essere trasmesso al Presidente della Camera competente ai sensi dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1/1989, dal Procuratore della Repubblica individuato dall'articolo 6 della medesima legge costituzionale.

Di conseguenza il Presidente della Giunta, con lettera del 28 aprile 2009, avendo rilevato la riferita anomalia, chiedeva al Presidente del Senato di avanzare istanza alla competente Autorità giudiziaria al fine di acquisire copia del provvedimento in questione.

In riscontro il Presidente del Senato, con lettera del 27 maggio 2009, trasmetteva al Presidente della Giunta, la nota prot. n. 4/09/8 (642) prot. Gab. del 15 maggio 2009, a firma del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, nella quale si afferma:

«a) il procedimento penale n. 20440/04 N.R.G.N.R. nei confronti del Sen. Castelli, dopo l'ordinanza in data 13/12/2004 del Tribunale dei ministri, con la quale detto Tribunale si dichiarò incompetente per essere i fatti non qualificabili come reati ministeriali, è proseguito con le forme ordinarie;

b) attualmente il processo pende dinanzi al Giudice monocratico in fase dibattimentale e la prossima udienza è fissata per il 22/05/2009;

c) nessun decreto di archiviazione è stato quindi emesso dal Tribunale dei Ministri;

d) nessuna autorizzazione è stata richiesta al Senato della Repubblica, in quanto il fatto non è stato qualificato dal Tribunale dei Ministri, quale reato commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali».

L'esame della richiesta del senatore Castelli, avviato dalla Giunta nell'adunanza del 21 aprile 2009, è poi proseguito nelle sedute del 16 e 24 giugno 2009, del 1° luglio 2009, del 2 luglio 2009 per le conclusioni e del 9 luglio 2009 per la designazione del relatore e per la puntualizzazione, ai soli fini di una compiuta verbalizzazione, delle conclusioni già rassegnate nella precedente seduta.

* * *

Per completezza espositiva va soggiunto che, in ragione dei caratteri di complessità e di novità riscontrabili nella vicenda in esame, si è posta la necessità di affrontare una serie di questioni procedurali e di merito che ha occasionato una fitta interlocuzione tra la Presidenza della Giunta e la Presidenza del Senato.

In particolare, nella seduta del 16 giugno 2009, veniva illustrata la relazione introduttiva recante la proposta all'Assemblea di affermare il carattere ministeriale del reato contestato al senatore Castelli e di pronunciarsi sulla sussistenza in ordine al medesimo della esimente di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1/1989; con lettera di pari data, il Presidente della Giunta, preso atto delle proposte conclusioni, chiedeva alla Presidenza del Senato di pronunciarsi sulla ammissibilità stessa della proposta, difettando, nel caso di specie, l'iniziativa dell'Autorità giudiziaria e, dubitandosi che il procedimento parlamentare possa essere attivato su richiesta dell'interessato. In tal senso veniva richiamata anche la precedente determinazione assunta dalla Presidenza del Senato e contenuta nella lettera dell'11 giugno 2006, prot. n. 7610. Inoltre, sempre nella

missiva del 16 giugno 2009, il Presidente della Giunta rappresentava che per una vicenda sostanzialmente analoga pendeva, davanti alla Corte Costituzionale, il giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato la cui discussione era prevista per l'udienza del 7 luglio 2009.

In riscontro, il Presidente del Senato, con nota del 22 giugno 2009, valutata «*la questione come delicata e complessa*», chiariva la diversità tra il caso cui faceva riferimento la richiamata lettera dell'11 giugno 2006 e quello in corso di esame da parte della Giunta, giacché, nel primo non si aveva notizia di decisioni assunte dall'Autorità giudiziaria e, dunque, il richiedente si doleva dell'indebito protrarsi della situazione di pendenza della sua posizione processuale, mentre, nel secondo, il Collegio per i reati ministeriali competente per territorio si era già espresso sulla vicenda, come accertato anche a seguito dell'attività istruttoria espletata dalla stessa Giunta. La nota si concludeva con l'avviso che «*... ferma restando l'assoluta autonomia della Giunta nella sua decisione finale - la proposta del relatore, sen. Sarro, sia ammissibile e che su di essa la Giunta medesima possa legittimamente pronunziarsi*».

Con ulteriore lettera del 25 giugno 2009, il Presidente della Giunta si rivolgeva nuovamente al Presidente del Senato, rappresentando profili problematici, a suo avviso, correlati alle conclusioni proposte dal relatore alla Giunta, con particolare riferimento al rimedio esperibile del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ed alle modalità procedurali utilizzabili dall'Assemblea per il deliberato definitivo.

Con lettera del 30 giugno 2009, il Presidente del Senato ribadiva l'orientamento già espresso, pur rimarcando la piena autonomia della Giunta nella scelta dei tempi e dei contenuti della propria decisione.

Con nota del 7 luglio 2009, il Presidente della Giunta delle elezioni dava conto dell'articolato procedimento seguito dalla

Giunta medesima, della complessità delle questioni trattate, nonché delle conclusioni deliberate a maggioranza.

In riscontro il Presidente del Senato, con lettera dell'8 luglio 2009, ribadendo che nel caso di specie «*la questione è particolarmente complessa in fatto e diritto*», ha sollecitato la Giunta a designare il relatore per l'esame in Aula al fine di «*consentire all'Assemblea di deliberare in maniera consapevole*» ed a definire la questione «*rimasta apparentemente irrisolta, quale delle due esimenti previste dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, debba ritenersi applicabile alla fattispecie*».

A tanto la Giunta provvedeva il giorno successivo, conferendo l'incarico al relatore a riferire all'Assemblea sulle conclusioni adottate nella seduta del 2 luglio 2009 e ribadendo la portata dell'esimente già in precedenza individuata.

* * *

Va preliminarmente rilevato che il quadro normativo di riferimento, costituito dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 e dalla legge ordinaria 5 giugno 1989, n. 219, ha puntualmente disciplinato l'*iter* procedimentale teso ad accertare la sussistenza del cosiddetto *reato ministeriale*, inteso nella sua accezione, ormai largamente condivisa in dottrina ed in giurisprudenza, di qualsiasi illecito penale commesso da ministri nell'esercizio delle funzioni.

Ai sensi dell'articolo 6 della legge costituzionale n. 1/1989, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio, che riceve la *notitia criminis*, senza compiere alcun atto di indagine, trasmette gli atti con le sue richieste al Collegio inquirente, contemplato dal successivo articolo 7.

Detto Collegio, entro il termine di novanta giorni, se non ritiene che debba disporre l'archiviazione, trasmette gli atti con relazione

motivata, al Procuratore della Repubblica, affinché questi, così come dispone l'articolo 8 della legge costituzionale citata, assicuri la loro immediata remissione al Presidente della Camera competente; sempre in virtù del citato articolo 8, il Procuratore della Repubblica è tenuto a dare comunicazione al Presidente della Camera competente anche della avvenuta archiviazione.

È ben evidente che, in ossequio al canone costituzionale dell'articolo 96, il Parlamento – e segnatamente la Camera competente – deve essere, immediatamente, reso edotto dell'esito di questa fase del procedimento, alla cui definizione, come si è visto, concorrono il Procuratore della Repubblica ed il Collegio per i reati ministeriali, e che consiste in una prima delibazione sommaria, propedeutica alla fase parlamentare propriamente detta.

Emerge, quindi, in tutta evidenza che alla descritta fase di verifica preventiva, rimessa alla competenza dell'Autorità giudiziaria, segue comunque la fase parlamentare che muove dalla informativa, di competenza del Procuratore della Repubblica, sull'esito della prima.

In coerenza con il sistema, lo stesso articolo 2 della legge n. 219/1989, al primo comma, stabilisce che «*il Collegio ... dispone l'archiviazione ... se la notizia di reato è infondata, ovvero manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione, se il reato è estinto, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se l'indiziato non lo ha commesso, ovvero se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione; in tale ultima ipotesi il Collegio dispone altresì la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato*».

Il chiaro tenore letterale di tale ultima norma, consente, in applicazione dell'articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale, di attribuire ad essa il significato reso palese dalle parole utilizzate e dalla loro stessa con-

nessione: la proposizione «*se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati dall'articolo 96 della Costituzione*» (quando, cioè, il reato non è ministeriale) è preceduto dalla congiunzione «*ovvero*» e, quindi, si lega al periodo precedente, divenendo una delle ipotesi in cui la disposizione in esame prevede l'adozione dell'archiviazione come provvedimento conclusivo di questa fase del procedimento. Né contraddice la lettura testè prospettata l'ultima proposizione del comma 1 del più volte citato articolo 2 della legge n. 219/1989 che così recita «*in tale ultima ipotesi*» (se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati dall'articolo 96 della Costituzione) «*il Collegio dispone altresì la trasmissione degli atti all'Autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato*». L'impiego dell'avverbio «*altresì*» sta a significare che l'adempimento della trasmissione degli atti all'Autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato, si aggiunge all'altro, (vale a dire l'adozione del provvedimento di archiviazione, inteso nel senso tecnico di chiusura della prima fase dello speciale procedimento riguardante i cd. *reati ministeriali*) e non certo lo sostituisce.

* * *

Come ricordato in precedenza, tra le diverse anomalie registratesi nel caso di specie, vi sono quelle della non intervenuta formalizzazione dell'atto di chiusura della fase preliminare del procedimento *de quo* e della mancata comunicazione alla Camera di competenza dell'esito di detta fase, entrambe ascrivibili ad inadempienze dell'Autorità giudiziaria; siffatte inadempienze hanno indotto la Giunta, ed in particolare l'Ufficio di Presidenza, a richiedere al Presidente del Senato di acquisire dapprima l'ordinanza del Tribunale dei Ministri del 13 dicembre 2004 e, successivamente, la formalizzazione della comunicazione alla Camera competente dell'esito della fase preliminare, atto, quest'ultimo (lettera del Procuratore della Repubblica

presso il Tribunale ordinario di Roma del 15 maggio 2009), pervenuto alla Giunta in data 27 maggio 2009.

Mediante la descritta attività propulsiva posta in essere dalla Giunta, quale manifestazione del suo più generale potere istruttorio, si è realizzata una integrazione postuma della fattispecie procedimentale, venendo colmate le lacune che ne avevano alterato il regolare andamento. In particolare, attraverso la nota del 15 maggio 2009 a firma del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma, acquisita agli atti della Giunta il successivo giorno 27, deve ritenersi perfezionato l'atto di comunicazione che, a mente dell'articolo 4 della legge costituzionale n. 1/1989, segna la conclusione della fase di valutazione preliminare, rimessa alla competenza dell'Autorità giudiziaria, ed il passaggio alla fase parlamentare.

Del resto l'attribuzione di siffatta portata integrativa ai risultati dell'attività istruttoria espletata dalla Giunta, è in linea con i principi generali dell'ordinamento giuridico e, segnatamente, con quello della *strumentalità delle forme* secondo il quale, quando non si siano verificati impedimenti al raggiungimento dello scopo cui è preordinato un determinato atto, l'irregolarità che lo inficia non ne costituisce motivo di illegittimità, ma semplice anomalia, e con *la regola del raggiungimento dello scopo*, in virtù della quale anche il provvedimento difforme dallo schema normativo che lo disciplina, qualora raggiunga lo scopo, pur in presenza della sua invalidità, produce egualmente effetto.

Ora, così come avvertito da autorevole dottrina, l'attività del Collegio inquirente assolve ad una funzione «*servente*», vale a dire strumentale alla successiva fase parlamentare, in quanto protesa a raccogliere e selezionare gli elementi di valutazione occorrenti alla Camera per la pronuncia di propria competenza, al fine di evitare che questa sia assunta soltanto sulla scorta di quanto rappresentato nell'atto di denuncia.

Nel caso in esame, la descritta attività «servente» deve considerarsi pienamente assolta, posto che il Collegio per i reati ministeriali del Tribunale di Roma ha acquisito ogni utile elemento, compresa la videoregistrazione della trasmissione televisiva in oggetto ed ha garantito il pieno contraddittorio tra le parti. Dunque, tanto i fatti, nel loro oggettivo divenire, quanto le doglianze della parte che assume di essere stata diffamata, quanto, infine, le argomentazioni dell'autore delle dichiarazioni contestate, sono stati puntualmente raccolti dal Tribunale dei Ministri che, proprio sulla scorta di siffatti elementi, ha potuto delibare. Essendo state, poi, tali conclusioni debitamente partecipate alla Camera di appartenenza, sia pure tardivamente, il Senato è posto nella condizione di vagliare gli elementi in questione ed assumere, *pleni-tudo potestatis*, le proprie determinazioni.

Del resto, va ricordato che già in sede di giudizio di insindacabilità *ex* articolo 68 della Costituzione, vertendosi sui medesimi fatti, la Giunta del tempo aveva svolto una adeguata attività istruttoria, comprendente anche l'audizione dell'interessato; a ciò aggiungasi, con portata di carattere esaustivo, che dell'intera vicenda è stata data autorevole e compiuta ricostruzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 304 del 27 luglio 2007.

* * *

L'insieme delle suesposte considerazioni consente:

– in primo luogo di ritenere senz'altro ammissibile la richiesta di pronuncia avanzata dal senatore Castelli in data 30 ottobre 2008, trattandosi – una volta configurata nei sensi innanzi indicati l'integrazione della fase di valutazione preliminare del procedimento *de quo* – di atto avente natura meramente sollecitatoria, giacché, come chiarito in precedenza, è con la formalizzazione dell'atto di comunicazione del Procuratore della Repubblica che si è ripristinata la corretta se-

quenza procedimentale; da ciò la non attinenza, al caso di specie, della determinazione del Presidente del Senato del 16 gennaio 2006, n. 7610, assunta rispetto ad una vicenda dai presupposti differenti da quella in esame, così come opportunamente rilevato dal Presidente del Senato nella sua lettera del 22 giugno 2009;

– in secondo luogo, l'insieme delle pronunce intervenute nella vicenda (sentenza n. 304/2007 Corte costituzionale; ordinanza Tribunale dei Ministri 13 dicembre 2004), unitamente all'attività parlamentare espletata dalla Giunta sia nella XIV Legislatura che in quella attuale, consentono al Senato di disporre di una più che esauriente serie di elementi, ivi comprese le risultanze della fase di deliberazione sommaria condotta dall'Autorità giudiziaria, che permettono di operare una valutazione corretta e non in contrasto con quanto enunciato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 403 del 23 novembre 1994;

– in terzo luogo, la proposta lettura dell'articolo 2, primo comma, della legge ordinaria n. 219/1989, assolutamente coerente con le corrette regole dell'ermeneutica giuridica, e la conseguente applicazione al caso di specie nei termini innanzi indicati, consentono al Senato di pronunciarsi senza che la relativa deliberazione interferisca in alcun modo con il giudizio promosso dalla Camera dei Deputati, con intervento adesivo del Senato della Repubblica, per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, muovendo tale giudizio dal presupposto di una diversa lettura, pur astrattamente prospettabile, della medesima disposizione. In altri termini, nel caso di specie, si è scelto di seguire tra le diverse interpretazioni prospettabili dell'articolo 2, primo comma cit., quella ritenuta più aderente al dettato costituzionale.

* * *

Con la revisione dell'articolo 96 della Costituzione e la conseguente entrata in vigore

della legge costituzionale n. 1 del 1989, nel nostro ordinamento è stata introdotta una nuova nozione di *reato ministeriale*, comprendente qualsiasi violazione della norma penale rispetto alla quale la presenza della funzione ministeriale ha svolto un ruolo determinante.

In particolare, così come chiarito dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, con sentenza n. 14 del 1 agosto 1994, *«La Costituzione... rifiutando una specifica previsione di singole fattispecie, ha preferito far riferimento a tutte le ipotesi di reato ravvisabili nell'ambito dell'ordinamento positivo dello Stato, sicché gli elementi qualificanti della previsione sono affidati alla concorrente presenza di due circostanze: la particolare qualificazione soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è commesso, ed il rapporto di connessione tra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal Ministro»*.

Applicando i riferiti principi al caso di specie, la Giunta ritiene che alle ipotesi di reato contestate al senatore Castelli possa senz'altro riconoscersi il carattere della ministerialità.

Come lo stesso senatore Castelli ha avuto modo di rappresentare nella sua lettera del 30 ottobre 2008, tutto il dibattito sviluppatosi nel corso della trasmissione televisiva investiva atti o comportamenti ascrivibili alla sua funzione di ministro, a partire dagli attacchi rivoltigli dall'onorevole Diliberto *«aventi ad oggetto la mia funzione di Ministro della Giustizia e la mia riforma... infine fui dallo stesso onorevole Diliberto screditato ed attaccato come Ministro della Repubblica dato che mi accusò di aver compiuto, nel corso di una manifestazione a cui avevo partecipato, atti incompatibili con la mia funzione. Solo in risposta a tale ennesimo attacco, proprio inerente alle mie funzioni ministeriali, risposi con le frasi oggetto del giudizio che erano comunque sempre dichiarazioni connesse alla mia attività di Ministro»*.

Del resto la presenza in trasmissione del senatore Castelli era dovuta proprio alla carica rivestita ed analogamente può dirsi per la presenza dell'onorevole Diliberto che, in precedenza, era stato titolare del medesimo Dicastero.

Gli stessi argomenti trattati nel corso del dibattito, lotta al terrorismo e riforma della Giustizia, coinvolgevano in modo diretto l'operato del Ministro e, segnatamente, gli orientamenti della sua azione di governo; d'altra parte, proprio al fine di rimarcare la differenza con gli orientamenti del precedente Esecutivo – di cui l'onorevole Diliberto faceva parte – il senatore Castelli pronunciava gli apprezzamenti critici generativi del contenzioso.

Né a conclusioni di segno diverso può condurre il richiamo alla ordinanza del Tribunale dei Ministri del 13 dicembre 2004, giacché detto provvedimento nega, nel caso di specie, il carattere ministeriale del reato in forza di argomentazioni insufficienti e addirittura, in larga parte, non pertinenti. Nel citato provvedimento testualmente si afferma *«... la condotta sopra descritta dell'On.le Castelli... (è)... totalmente estranea all'esercizio delle sue funzioni di Ministro della Giustizia, in quanto la trasmissione televisiva in cui sono state rese le dichiarazioni di cui sopra aveva ad oggetto il tema della riforma dell'Ordinamento Giudiziario ed era ormai al termine (sic!) e le dichiarazioni non hanno alcun nesso funzionale con atti tipici parlamentari, con la qualifica istituzionale rivestita dall'On.le Castelli, ma rappresentano opinioni di un suo convincimento quale cittadino comune e non quale rappresentante del Governo»*.

In disparte ogni considerazione sul riferimento, a dir poco singolare, al fatto che le frasi in contestazione siano state pronunciate «al termine» della trasmissione, quasi che se pronunciate all'inizio avrebbero avuto diversa portata, del tutto erroneo si manifesta il riferimento alla connessione funzionale con gli atti tipici parlamentari ed ancor più

il richiamo all'articolo 68 della Costituzione, esplicitamente contenuto nella parte centrale della motivazione della suddetta ordinanza.

Si tratta in tutta evidenza di un riferimento normativo assolutamente improprio giacchè l'articolo 68 della Costituzione concerne altra fattispecie, altro tipo di procedimento valutativo e, soprattutto, richiede altri presupposti in fatto ed in diritto. Del pari non condivisibile, anche perché non adeguatamente motivata, è l'affermazione, secondo cui la ministerialità sarebbe da escludersi in quanto «*la trasmissione televisiva... aveva ad oggetto il tema della riforma dell'Ordinamento Giudiziario*». Come si è diffusamente chiarito in precedenza, proprio l'argomento trattato nel corso del dibattito televisivo, involgendo l'azione politica ed istituzionale del Governo e del Ministro della Giustizia, costituisce uno degli elementi che concorre a delineare la connessione con le attività ministeriali che qualificano il reato come ministeriale.

Si consideri, infine, che la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 304 del 2007, con la quale è stata esclusa la insindacabilità ex articolo 68, primo comma, della Costituzione, afferma che «*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... propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo*».

La Corte, quindi, nell'escludere il nesso funzionale con gli atti tipici del parlamentare, utilizza, come argomento, la potenziale ascrivibilità della condotta alle funzioni ministeriali, categoria quest'ultima nella quale, pacificamente vengono ormai ricomprese le attività ministeriali *lato sensu* intese e, quindi, includenti anche le dichiarazioni concernenti la valenza politico-istituzionale di atti del Governo, vieppiù di quelli legislativi che maggiormente impegnano, in termini costituzionali, la responsabilità politica dell'Esecutivo.

* * *

Affermato il carattere ministeriale per le ipotesi di reato contestate al senatore Castelli, la Giunta ritiene che, nel caso in esame, ricorra l'ipotesi contemplata dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, vale a dire «*che l'inquisito abbia agito... per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo*».

Ed invero la difesa di un provvedimento legislativo nel corso di un dibattito televisivo, seguito peraltro da centinaia di migliaia di telespettatori, rappresenta la esternazione delle ragioni qualificanti le scelte compiute nell'azione di Governo, con indicazione dei principi ispiratori e degli obiettivi perseguiti.

Si è in presenza, cioè, di una delle manifestazioni tipiche di *tutela dell'interesse pubblico*, non solo genericamente inteso, in quanto nel nostro ordinamento protetto proprio dai provvedimenti legislativi e realizzato mediante l'azione di governo, ma anche nello specifico considerato: valori quali la sicurezza dei cittadini e l'ordinato svolgimento della vita sociale sono garantiti attraverso la lotta al terrorismo; l'equilibrio tra poteri dello Stato ed il corretto esercizio della funzione giurisdizionale sono garantiti proprio con la riforma dell'Ordinamento Giudiziario. Tali valori, dunque, sono da considerare certamente di preminente «*interesse pubblico*», in quanto connessi con le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione; ne consegue che, anche le affermazioni – politicamente impegnative – pronunciate dal Ministro al fine di tutelarli, anche in ragione dell'occasione e della platea dinanzi alla quale sono rese, devono ritenersi coperte dall'esimente di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1/1989.

* * *

Per tali motivi la Giunta propone, a maggioranza, di dichiarare il carattere ministeriale dei reati contestati al senatore Roberto

Castelli nel procedimento 20440/04 R.G.N.R. e la sussistenza, in ordine ai medesimi, della finalità di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, avendo agito il senatore Castelli

per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

SARRO, *relatore*