

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. IV-bis
n. 1-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CREMA)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE IN GIUDIZIO
AI SENSI DELL'ARTICOLO 96 DELLA COSTITUZIONE

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **GIOVANNI PRANDINI** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DEI
LAVORI PUBBLICI *PRO TEMPORE*, NONCHÉ DELL'INGEGNER **CARLO ORIANI**

ciascuno *in parte qua*: per i reati di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 317 del codice penale (concorso in concussione); 110, 317, capoverso, del codice penale (concorso in concussione); 110, 317 del codice penale (concorso in concussione); 110, 317 del codice penale (concorso in concussione); il dottor Prandini per il reato di cui agli articoli 110, 317 del codice penale (concorso in concussione)

Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma
il 18 marzo 2005

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 21 marzo 2005

Comunicata alla Presidenza il 13 aprile 2005

ONOREVOLI SENATORI. – Il 28 febbraio 2005 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha presentato richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti del dottor Giovanni Prandini, nella sua qualità di Ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, nonché dell'ingegner Carlo Oriani, ciascuno *in parte qua* indagati per i reati di cui agli articoli menzionati in epigrafe.

Il 18 marzo 2005 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta il 22 marzo 2005 ed annunciata in Aula in pari data.

La Giunta ha esaminato la domanda nella seduta del 13 aprile 2005. Nel corso della seduta, sono stati ascoltati il dottor Prandini e l'ingegner Oriani, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato; ambedue hanno consegnato una memoria scritta.

* * *

1. Cronologia. – Il documento IV-bis n. 1, nei confronti dell'ex ministro dei lavori pubblici Giovanni Prandini e dell'ex direttore generale Carlo Oriani, si inserisce come più recente fase di una complessa vicenda processuale che risale al 1994.

Quell'anno, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (investita per competenza dai pubblici ministeri di Torino e Verbania) trasmise per competenza al Tribunale dei Ministri gli atti relativi ai reati di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, contestato all'ex Ministro dei lavori pubblici per aver ricevuto, in Roma tra il 1990 ed il 1992, per il tramite dell'Oriani, svariate e rilevanti somme di denaro affinché

a determinate imprese fossero affidati appalti per la realizzazione di carceri e caserme.

Il Tribunale dei Ministri, con relazione del 18 febbraio 1997, richiese al Senato l'autorizzazione a procedere a carico di Giovanni Prandini (nella qualità di ministro ex parlamentare) nonché, come concorrenti nel reato di corruzione, di Carlo Oriani e degli imprenditori che avrebbero erogato le somme del negozio corruttivo (Adolfo Salabè, Paolo Pizzarotti, Claudio Navarra, Raffaele Zinzi, Elio Paratore e Remigio Tecchia).

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, il 3 giugno 1997, deliberò all'unanimità di proporre all'Assemblea l'autorizzazione a procedere; la relazione (Doc. IV-bis n. 16-A della XIII legislatura) fu approvata dall'Assemblea ai sensi del comma 8 dell'articolo 135-bis del Regolamento, il 18 novembre 1997.

Il Tribunale dei Ministri, con decreto del 15 luglio 1998, dispose il rinvio a giudizio di tutti gli indagati per i quali il Senato aveva concesso l'autorizzazione a procedere.

Fu investita del giudizio di primo grado la IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma, la quale nel 2001 dichiarò non doversi procedere nei confronti degli imputati imprenditori Salabè, Pizzarotti, Zinzi, Paratore, Tecchia e Navarra perché, previa concessione delle attenuanti generiche, i reati loro ascritti erano estinti per maturata prescrizione. Il dibattimento continuò a carico di Prandini ed Oriani, con l'esame testimoniale degli imprenditori appena prosciolti.

Il 23 novembre 2003 la IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma pronunciò ordinanza di trasmissione degli atti al pubblico ministero ai sensi dell'articolo 521 comma 2 del codice di procedura penale. Infatti, il collegio ritenne di aver accertato che

il fatto fosse diverso da come era stato descritto nel decreto di rinvio a giudizio: in particolare, dal contenuto degli interrogatori degli imprenditori (31 maggio 2001 e 6 luglio 2002), nonché da una rilettura degli interrogatori agli atti del Tribunale dei Ministri (1° marzo 1994 e 30 giugno 1995), il Tribunale concluse che non vi era stata corruzione bensì concussione (articolo 317 del codice penale), in concorso tra il Prandini e l'Oriani. Conseguentemente, visto che il pubblico ministero non aveva modificato l'imputazione in udienza ai sensi dell'articolo 516 c.p.p., era necessario salvaguardare il principio della correlazione tra fatto contestato e fatto ritenuto in sentenza, mediante la restituzione degli atti al pubblico ministero perché elevasse la nuova contestazione.

Il pubblico ministero presso il Tribunale, il 7 febbraio 2004, richiese il rinvio a giudizio di Prandini e Oriani per concorso in concussione.

Il giudice per l'udienza preliminare, però, il 10 maggio 2004 accolse una istanza preliminare della difesa di nullità dell'originario decreto 15 luglio 1998 del Tribunale dei Ministri che aveva disposto il primo giudizio, con conseguente reiezione anche della richiesta di secondo rinvio a giudizio. In particolare, il GUP accolse l'argomento difensivo (già avanzato tre volte nel precedente dibattimento) dell'incompetenza funzionale del Tribunale dei Ministri a pronunciare il rinvio a giudizio: ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 2002, la prosecuzione nelle forme ordinarie del rito - dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere parlamentare - doveva infatti essere interpretata nel senso che sulla richiesta di rinvio a giudizio si pronunciava non il Tribunale dei Ministri, bensì il GUP.

Il 7 luglio 2004 il pubblico ministero rinnovò la richiesta di rinvio a giudizio, sempre per concussione, ma senza trasmettere gli atti al Tribunale dei Ministri per il successivo inoltro al Senato.

Il 5 ottobre 2004 il GUP ordinò nuovamente la rimessione degli atti al pubblico ministero, affinché fosse investito il Tribunale dei Ministri per il successivo inoltro al Senato.

Il pubblico ministero, il 10 ottobre 2004, pronunciò decreto di rigetto dell'istanza del Ministero delle infrastrutture per ricorso in Cassazione contro la decisione del GUP del 5 ottobre 2004.

Il 28 febbraio 2005 il Tribunale dei Ministri avanzò richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti di Prandini ed Oriani per i reati di concorso in concussione, trasmettendola al Senato il 18 marzo 2005.

2. La doppia regressione procedurale. - Va preliminarmente rilevato che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 2002, in numerosi casi vi è stato annullamento del decreto del Tribunale dei Ministri che disponeva giudizi; precedenti specifici sullo stesso Prandini sono rappresentati dall'ordinanza 25 ottobre 2002 della VII sezione penale del Tribunale di Napoli, dall'ordinanza 31 maggio 2002 della IV sezione penale della Corte d'appello di Napoli, dall'ordinanza 17 settembre 2002 della IX sezione penale del Tribunale di Roma e dall'ordinanza 16 giugno 2003 della II sezione penale della Corte d'appello di Roma. In nessuno di questi casi la restituzione degli atti al pubblico ministero ha dato luogo ad una nuova richiesta di autorizzazione a procedere al Senato, presumibilmente perché il titolo di reato rimaneva lo stesso di quello contestato nel precedente decreto che disponeva il giudizio; quindi, in questi casi, la regressione non ha comportato nuova investitura del Tribunale dei Ministri, ma gli atti sono solo stati trasmessi al PM per avanzare correttamente la richiesta al GUP.

Il caso di specie registra una peculiarità, rappresentata dal mutamento del titolo di reato compiuto dalla IV sezione penale del Tribunale di Roma e condiviso dal pubblico ministero cui erano stati restituiti gli atti e

dal Tribunale dei Ministri investito a seguito della decisione del GUP. Resta però da comprendere se tale peculiarità giustifichi una nuova richiesta di autorizzazione a procedere al Senato, o se invece essa rappresenta un *bis in idem* non consentito dall'ordinamento.

Il quesito da cui occorre partire, perciò, è quale sia la disciplina vigente per il caso di regressione del procedimento cagionato da ordinanza emessa ai sensi dell'articolo 521 comma 2 c.p.p., quando si tratti di «reato ministeriale»; in particolare, se si tratti di una disciplina di rito ordinario o se invece coinvolga il rito speciale incardinato sul «Tribunale dei Ministri» e sull'autorizzazione a procedere di cui agli articoli 5 e 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

La prima riflessione che s'impone, sebbene in via di mero fatto, è che se il pubblico ministero avesse accettato di modificare l'imputazione in udienza ai sensi dell'articolo 516 c.p.p. (alla luce delle risultanze degli interrogatori svolti in dibattimento) il problema non si sarebbe mai posto: la stessa IV sezione del Tribunale di Roma ricollega il principio di correlazione tra fatto contestato e fatto ritenuto ad un'esigenza di adeguata difesa da parte degli imputati, rispetto ai quali la misura consentirebbe di integrare il contraddittorio in riferimento ai «fatti diversi».

Una seconda riflessione è che - in esito alle risultanze dibattimentali *de quo* - non si versava nel caso di «fatto nuovo», che comporta non la regressione ma una diversa fattispecie di trasmissione degli atti, quella che investe il pubblico ministero della valutazione in ordine all'esercizio di una nuova azione penale.

Una terza riflessione nasce dal fatto che il giudice del dibattimento non ha ritenuto di applicare il comma 1 dell'articolo 521 c.p.p., che gli avrebbe consentito di dare al medesimo fatto «una definizione giuridica diversa da quella enunciata nell'imputazione». Egli ha ritenuto invece di accertare

che «il fatto è diverso da come descritto nel decreto che dispone il giudizio».

Per verificare se il «fatto diverso» risulti o meno coperto dalla procedura già instaurata ed esaurita dinanzi al Senato, occorre anzitutto scegliere il dato con cui operare la comparazione. Nel rito ordinario, esso è rappresentato dalla qualificazione giuridica del fatto di reato compiuta dalla richiesta del decreto che dispone il giudizio, nel quale si esplica la valutazione dell'organo che esercita l'azione penale: rispetto ad essa, si pone poi il problema del valore che riveste la provvisoria qualificazione giuridica del fatto operata dal pubblico ministero al momento dell'iscrizione della *notitia criminis* nei casi di autorizzazione a procedere disciplinata dal codice di procedura penale; infine va considerato quanto di tutto ciò sia applicabile ad un'autorizzazione a procedere *sui generis* come quella vigente per i reati ministeriali. Va infatti rammentato che essa ha natura non (solo) processuale, essendo funzionale alla verifica di un elemento sostanziale quale l'esistenza di una scriminante (l'aver 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) prevista dall'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

3. *La qualificazione giuridica del fatto nell'autorizzazione a procedere «ordinaria».* - *In articulo mortis* della pregressa autorizzazione a procedere per i parlamentari (per intendersi, quella che attualmente è vigente solo per i giudici della Corte costituzionale e per determinati reati di vilipendio, ma che al momento di stesura dell'articolo 343 c.p.p. valeva anche per i parlamentari), si sviluppò una contesa sui limiti di rilevanza della qualificazione giuridica del fatto offerta dalla magistratura requirente e delle sue possibili mutazioni tra le varie fasi delle indagini fino alla richiesta di rinvio a giudizio.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, nei due conflitti sollevati con identiche motivazioni il 19 maggio 1993 affermava che autorizzare lo svolgimento del procedimento penale «significa autorizzare il pubblico ministero a svolgere le indagini necessarie in relazione ad un fatto per le conseguenti determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione penale e con la qualificazione giuridica necessaria ai soli fini dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato» (in *Gazzetta Ufficiale* 28 luglio 1993, 1ª serie speciale, nn. 31, 43 e 48). Secondo questa ricostruzione, l'autorizzazione si riferisce alla fase iniziale del procedimento e non alla fase finale delle indagini preliminari, in cui si concretizza l'esercizio dell'azione penale mediante l'eventuale imputazione: la Camera (o il Senato) quindi «non può ingerirsi nei profili della ricostruzione del fatto e della sua qualificazione giuridica, attribuzioni riservate dalla Costituzione e dalla legislazione vigente all'autorità giudiziaria», ma potrebbe solo concedere o negare l'autorizzazione (il caso, com'è noto, sorse dalla decisione delle due Camere, in ordine ai parlamentari Craxi e Citaristi, di votare per parti separate la proposta della Giunta di accoglimento del doppio titolo di reato indicato dalla Procura in riferimento a ciascun fatto contestato, votazione che in diversi casi produsse accoglimento della richiesta di autorizzazione a procedere solo per il titolo meno grave).

La memoria di costituzione del Senato nel conflitto - ammesso con ordinanza della Corte costituzionale 264/1993 - affermava che «nell'ipotesi in cui, nel corso delle indagini preliminari, si giunga a dover formulare una diversa qualificazione giuridica del fatto storicamente determinato in relazione al quale è stata chiesta l'autorizzazione a procedere, il pubblico ministero ha l'obbligo di rinnovare la contestazione all'imputato (così, sia nel corso dell'udienza preliminare, articolo 423 c.p.p., sia nel corso del dibattimento, articoli 516 e 517 c.p.p.) con la con-

seguinte necessità di esercitare nuovamente l'azione penale e di richiedere perciò una nuova autorizzazione a procedere (Orlandi). Né si può eccepire che quando l'esigenza di una nuova qualificazione sopravvenga prima della formulazione dell'imputazione e prima dell'udienza preliminare il pubblico ministero si deve limitare ad aggiornare il registro delle notizie di reato senza altri incombenti (articolo 335, II co., c.p.p.). L'iscrizione della notizia di reato (...) è collocata in una fase del procedimento anteriore a quella in cui deve essere formulata la richiesta di autorizzazione a procedere (...): sicchè è evidente che il pubblico ministero, quando debba mutare la qualificazione giuridica del fatto, anche nel corso delle indagini preliminari, deve necessariamente formulare una nuova richiesta di autorizzazione a procedere per la nuova imputazione ipotizzata» (memoria avv. Gallo-Grassi, pp. 53-54).

La contesa - mai giunta a definizione in quanto l'abolizione *medio tempore* dell'autorizzazione a procedere per i parlamentari produsse cessazione della materia del contendere a palazzo della Consulta - ruotava in realtà sulla possibilità delle Camere di esercitare un autonomo potere di verifica della qualificazione giuridica dei fatti formulata nella domanda di autorizzazione a procedere. Sulla scorta degli «elementi» messile a disposizione ai sensi dell'articolo 111 disp. att. c.p.p. (quindi non gli atti processuali, ma una loro cernita qualificata e motivata dal titolo di reato individuato dal magistrato richiedente), la Camera avrebbe potuto sindacare la correlazione stabilita dal pubblico ministero tra il fatto e la norma incriminatrice: ma tale affermazione - che si fondava sul fatto che quegli elementi costituivano il contenuto obbligatorio della richiesta di autorizzazione a procedere oggetto di valutazione (cosa che non poteva essere svolta, prima, e giudicata, dopo, che alla luce della loro qualificazione giuridica) - era indebolita dal fatto che si trattasse di «elementi sui quali la richiesta si fonda», e non degli atti

processuali *in toto* (com'è invece prescritto per i reati ministeriali).

Anche la contrapposta posizione della Procura milanese, comunque, era assai precaria: non solo ampi precedenti parlamentari contemplavano la facoltà della valutazione della qualifica giuridica del fatto da parte della Camera in sede di autorizzazione a procedere, ma tale prassi rispondeva alla possibile rilevanza - ai fini della delibera parlamentare - anche di un'artata qualifica dei fatti *sub specie iuris* (che «può essere indice di intento persecutorio»: così Orlandi, *Aspetti processuali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1993, p. 56). Esercitare questa possibilità alle Camere non avrebbe quindi significato - come sostenuto invece dalla Procura milanese - preconstituire in negativo «i binari, per così dire della qualificazione giuridica penale attribuibile al fatto medesimo», ma rispettare quel bilanciamento di interessi che l'allora vigente articolo 68, comma secondo, della Costituzione imponeva anche in rapporto all'attività propria del pubblico ministero.

In realtà, gli elementi di debolezza (e quindi, in definitiva, di conflittualità) di ambedue le ricostruzioni risiedevano nelle incertezze della disciplina dell'autorizzazione a procedere «ordinaria», che non erano state risolte dalla giurisprudenza: esse derivavano anche (se non soprattutto) dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione in una fase assai prodromica rispetto all'elevazione dell'imputazione; se questa rappresenta l'attribuzione specifica a qualcuno di fatti determinati storicamente e qualificati giuridicamente, nella fase in cui il pubblico ministero chiedeva l'autorizzazione spesso il fatto, che appare essere penalmente rilevante, era tale per essere stato considerato nella sua espressione naturalistica. La connessa qualificazione giuridica era espressa allo stato (invero assai arretrato) degli atti, che spesso coincideva con la mera iscrizione nel registro delle notizie di reato.

Si tratta di incertezze che la disciplina costituzionale e legislativa dell'autorizzazione per reato ministeriale, sin dal 1989, aveva decisamente e diversamente risolto, secondo indirizzi di sistema che hanno ricevuto conferma dalla giurisprudenza costituzionale.

4. *La qualificazione giuridica del fatto nell'autorizzazione a procedere «ministeriale».* - Per quanto non vincolante, la provvisoria qualificazione giuridica del fatto operata dal pubblico ministero - al momento dell'iscrizione della *notitia criminis* - entra a pieno titolo nel rito «ordinario» dell'autorizzazione a procedere, in quanto l'articolo 111 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale prescrive che «con la richiesta di autorizzazione a procedere il pubblico ministero enuncia il fatto per il quale intende procedere, indicando le norme di legge che si assumono violate, e fornisce all'autorità competente gli elementi sui quali la richiesta si fonda». Per conoscere il livello di «approfondimento» di questa qualificazione, basta richiarmarsi alla normativa codicistica che per questo tipo di autorizzazione a procedere prescrive «il blocco (salvo eccezioni) della fase delle indagini preliminari, disposto dall'articolo 346 c.p.p. e cui concorre - con i suoi divieti assoluti di atti coercitivi e cautelari - l'articolo 343» (Di Raimo, *In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 4176).

Viceversa, nel rito «speciale» dell'autorizzazione a procedere vigente per i reati ministeriali, la Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 403 del 1994 ha ravvisato un'assai maggiore livello di completezza delle indagini preliminari nel periodo anteriore alla richiesta di autorizzazione: «La diversa ampiezza del termine (prevista dall'articolo 344 c.p.p. in 30 giorni e dall'articolo 8 legge n. 1/89 in 90 giorni prorogabili fino a 150) e l'esistenza del passaggio obbligato della dop-

pia valutazione del Collegio stesso (in ordine ai presupposti dell'archiviazione) e della Camera (in ordine ai presupposti dell'improcedibilità dell'azione penale) concorrono a significare che la iniziale fase delle indagini preliminari, precedente la particolare autorizzazione a procedere per i reati ministeriali, è del tutto speciale e ben diversa da quella che precede in generale l'autorizzazione a procedere in altre fattispecie.» (§ 8). La dottrina ha desunto che in tal caso l'autorizzazione a procedere significa autorizzazione solo alla instaurazione del giudizio (Di Raimo, *ibidem*), e non anche alle indagini preliminari.

Il principio di tendenziale completezza delle indagini (affermando dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 403 del 1994 secondo cui l'obbligo di leale collaborazione implica che non è «nella discrezionalità del Collegio procrastinare a dopo l'autorizzazione a procedere atti di indagini preliminari che potrebbero essere compiuti prima») è inteso ad «evitare il rischio che il movente politico (l'aver agito il ministro per la tutela di interessi prioritari) resti latente nella fase che precede la pronuncia parlamentare per emergere in uno stadio più avanzato del procedimento, dopo la concessione dell'autorizzazione, allorché la Camera competente non sarebbe più in grado di apprezzarlo» (Di Raimo, *loc. cit.*, p. 4179). Quel principio è volto a sancire un vincolo metodologico gravante sul "Tribunale dei Ministri" - quello di orientare la raccolta istruttoria in modo che non risulti tralasciato alcuno degli elementi utilizzabili dalla Camera competente in funzione della sua valutazione - assai più che ad imporre una formale qualificazione che «inchiodi» il successivo organo dell'accusa ad un titolo di reato piuttosto che un altro. Potrebbe ritenersi discutibile anche l'applicazione dell'articolo 111 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale alla richiesta di autorizzazione per i reati ministeriali, visto che per essa opera la norma speciale (articolo 8 comma 1 della legge cost. 1/1989) se-

condo cui il Collegio trasmette «gli atti con relazione motivata» al Procuratore perché li rimetta immediatamente alla Camera competente: parrebbe cioè che sia assai più utile, ai fini della legge, una «guida» nel materiale probatorio trasmesso, assai più di una formale enunciazione (che pure la prassi ritiene indispensabile) degli articoli di legge che si assumono violati.

Gli è che per i reati ministeriali, come per tutti i reati, la qualificazione giuridica del fatto subisce evoluzioni rispetto a quella data nell'iscrizione della notizia di reato, e ciò per tutta la durata delle indagini preliminari e fino alla richiesta di rinvio a giudizio; tali evoluzioni possono sicuramente essere operate dal "Tribunale dei Ministri" nell'attività che lo conduce a non ritenere che si debba disporre l'archiviazione, quindi fino alla trasmissione degli atti alla Camera competente; ma esse possono, secondo la dottrina, intervenire anche successivamente, perché «la circostanza che sia stata concessa l'autorizzazione a procedere, non comporta necessariamente che l'indagine sfoci nell'esercizio dell'azione penale. Non c'è ragione di negare che il procedimento possa concludersi con un'archiviazione, ad esempio, grazie a una più approfondita conoscenza del fatto storico resa possibile proprio dall'indagine autorizzata» (Orlandi, *Aspetti procedurali dell'autorizzazione a procedere*, Torino, 1993, p. 189).

Del resto, sin dalla prima lettura del Senato il testo di quella che sarebbe divenuta la legge costituzionale n. 1 del 1989 intese salvaguardare le determinazioni del pubblico ministero relative all'esercizio dell'azione penale. Nel testo licenziato dalla 1^a Commissione del Senato (A.S. n. 226-565-A della X legislatura) l'articolo 8 prevedeva l'investitura della Camera ad opera del Collegio «se ritiene che si debba promuovere l'azione penale»: ma l'Assemblea del Senato approvò un emendamento (8.6, d'iniziativa Acone ed altri) che secondo il proponente teneva conto del fatto che «non si è ancora nella fase della

promozione dell'azione penale». In base a tale modifica, approvata dal Senato, favorevoli relatore e Governo, presupposto della richiesta di autorizzazione è l'archiviazione operata dal "Tribunale dei Ministri" e non la promozione dell'azione penale da parte dello stesso: coerentemente, l'articolo 2 della legge n. 219 del 1989 introdusse requisiti diversi per questa archiviazione «preliminare», rispetto a quella di diritto comune che invece (Orlandi, *loc. ult. cit.*) può essere proposta dal pubblico ministero nella fase successiva alla concessione dell'autorizzazione parlamentare.

A salvaguardia della libera determinazione del pubblico ministero, i medesimi senatori proposero anche un altro emendamento, che al comma 4 dell'articolo 9 mutò la competenza parlamentare da «autorizzazione dell'azione penale» a «concessione dell'autorizzazione», sì che anche stavolta restasse impregiudicato il successivo ruolo degli organi della giurisdizione ordinaria in ordine all'esercizio dell'azione penale. È ben vero che il testo così licenziato dal Senato («L'assemblea, ove conceda l'autorizzazione, rimette gli atti al procuratore della Repubblica perchè abbia corso il procedimento secondo le norme vigenti») fu emendato dalla Camera dei deputati: la norma dell'articolo 9, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989 fu modificata con la previsione della rimessione degli atti al collegio, anzichè al procuratore della Repubblica, e ciò per la «continuazione del procedimento» anzichè «l'aver corso del procedimento» (*Atti parlamentari - Camera dei deputati*, X legislatura - discussioni - seduta del 12 maggio 1988, emendamento 9.11 d'iniziativa Fumagalli Carulli e Gargani). Ma il ruolo così conferito al Collegio anche dopo la concessione dell'autorizzazione parlamentare - compresa quindi la sua vistosa interferenza nella libertà di scelta del pubblico ministero - ha dato luogo ad un groviglio interpretativo dal quale ci si è definitivamente districati ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 2002.

Questa pronuncia (rilevante ai fini di causa per l'altro aspetto dell'incompetenza funzionale del Collegio che aveva disposto il giudizio a carico di Prandini nel 1998) opera una ricognizione ermeneutica fondata sulla seconda «lettura» del Senato. In essa, ricorda la Corte, si levarono voci contrarie all'innovazione apportata dalla Camera dei deputati (*Atti parlamentari - Senato della Repubblica - X legislatura*, 132ª seduta, Assemblea, 1º luglio 1988), che riprendevano una critica, già emersa nell'altra Camera, rivolta alla possibilità che - alla stregua della lettera della norma - il collegio «continui il procedimento», secondo le norme vigenti. In tal modo, si disse, si veniva a contraddire il significato generale della riforma, imposta su una deroga al diritto comune solo fino al e non oltre il momento della concessione dell'autorizzazione a procedere da parte della Camera competente. Nello stesso ordine di idee si espresse il relatore il quale, peraltro, ritenne che la criticata espressione introdotta dalla Camera dei deputati - «perchè continui il procedimento» - potesse e dovesse leggersi: «perchè il procedimento continui». In tal modo, sulla base della sola lettura testuale, si veniva a sostituire il soggetto della proposizione («il procedimento» in luogo de «il collegio») e a intendere in senso intransitivo il significato del verbo «continuare», consentendo l'ingresso nel procedimento a carico dei ministri delle norme processuali penali comuni («secondo le norme vigenti») già dal momento immediatamente successivo alla rimessione degli atti da parte della Assemblea parlamentare. L'apertura di questa possibilità interpretativa nel dibattito parlamentare al Senato fu fatta valere per superare le ragioni che avrebbero militato per il ripristino del testo originario, approvato in prima lettura dal Senato stesso, ciò che avrebbe peraltro comportato un rischio, con il ritorno all'altra Camera, per l'approvazione come tale o, comunque, per l'approvazione tempestiva della legge costituzionale.

Secondo questa impostazione, accolta dalla Corte costituzionale nel 2002, il collegio istruttorio funge da mero tramite fra assemblea legislativa e procuratore distrettuale: la dottrina l'aveva già sostenuto da tempo, contro la dominante giurisprudenza, anche in base alla legge di attuazione n. 219 del 1989. Essa, all'articolo 3, offre buoni argomenti al riguardo: sotto il profilo sintattico e grammaticale il comma 1 stabilisce che – pervenuti gli atti al collegio – il «procedimento continua» («espressione verbale certamente "intransitiva"» per Orlandi, *loc. cit.*, p. 184, n. 109) «secondo le norme vigenti al momento della rimessione»; sotto il profilo sistematico, il comma 2 prescrive che il suddetto collegio trasmetta «senza ritardo» gli atti al procuratore, «così indicando, a nostro avviso, che da tale momento, sulla base di una nuova valutazione degli atti da parte del predetto organo, si apre la sequenza procedimentale concernente le determinazioni del P.M. relative all'esercizio dell'azione penale» (Di Raimo, *loc. cit.*, p. 4180).

L'impostazione della sentenza del 2002 – quindi – non esclude affatto che, ad autorizzazione concessa, la qualificazione giuridica del fatto muti: la Corte salvaguarda proprio la fase successiva alla competenza del Collegio, concernente le determinazioni del pubblico ministero relative all'esercizio dell'azione penale, facendole rientrare appieno nel rito ordinario ed anzi giustapponendole al GUP e non già, come in precedenza, al Collegio stesso. La libertà di determinazione del P.M. non può non significare, in relazione ai fatti oggetto di autorizzazione, discrezionalità di qualificazione giuridica: la dottrina ricorda che «l'altra archiviazione, regolata dalle norme ordinarie, si pone (...) in una prospettiva diversa» da quella dell'archiviazione disposta dal Collegio, perché stavolta «il P.M. (...) opera con la sua richiesta (in applicazione dell'articolo 125 norme att., connesso strettamente al momento dell'esercizio dell'azione penale) una sorta di giudizio prognostico sulla dimostrabilità o sosteni-

bilità dell'accusa nella fase del giudizio e quindi sulla superfluità del processo» (Di Raimo, *loc. cit.*, p. 4184). È evidente che tale prognosi può dimostrarsi favorevole con un titolo di reato e sfavorevole con un altro, pur a parità dei medesimi elementi di fatto raccolti dal Collegio e contenuti negli atti trasmessi alla Camera e sui quali la Camera s'è pronunciata per concedere l'autorizzazione.

5. *Autonomia della fase parlamentare dell'autorizzazione a procedere «ministeriale».* – Rispetto all'autorizzazione a procedere «ordinaria», la disciplina introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 ha risolto diversi elementi di incertezza, con soluzioni peculiari ed originali – e non solo perché i soggetti in potenziale conflitto sono quattro e non due (Collegio, Camera competente, pubblico ministero, GUP) – avallate da una ricca giurisprudenza (l'ultima espressione della quale è proprio la sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 2002). Ai fini della questione all'esame della Giunta, da tale disciplina vanno desunte alcune conseguenze.

In primo luogo, la natura «sostanziale» dell'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione – che consiste nel deferimento di un elemento negativo della fattispecie ad un organo politico, la Camera competente, il quale si pronuncia sull'esistenza o meno della scriminante – rende assai meno rilevante acclarare la correttezza della qualificazione giuridica del fatto data dalla magistratura. Non è infatti la «persecutorietà» della qualifica dei fatti *sub specie iuris* che incide nella valutazione della Camera competente, ma esclusivamente il profilo teleologico della condotta oggetto degli atti (l'aver 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). «La ricerca delle esimenti deve, ovviamente, poggiare su un diretto esame del merito e su una libera deliberazione degli ele-

menti di fatto emergenti dalle indagini» (Di Raimo, *loc. cit.*, p. 4191).

In secondo luogo, la fase che si svolge dinanzi alla Giunta ed all'Assemblea della Camera competente si articola sugli atti processuali (che non a caso sono «trasmessi», e non in copia come prescritto invece per la pregiudiziale parlamentare dell'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 in materia di insindacabilità). La relazione del Collegio ne offre una chiave di lettura, ma sin dal Documento IV-bis, n. 7-A della XII legislatura la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato ha sostenuto che la diretta valutazione delle risultanze istruttorie, integrate dall'ascolto degli indagati, implica che la ricerca delle esimenti non si svolga in stretta relazione alla ipotesi di reato delineata dal Collegio; Elia sostiene che «le condizioni giustificative debbono necessariamente essere ricercate al di fuori della condotta così come contestata dal Collegio all'inquisito» (Elia, *Le nuove regole sui reati ministeriali*, in Elia, Carlassare, Mazzarolli, Padovani, Toschi, *Commenti articolo per articolo della nuova normativa costituzionale sui reati ministeriali*, in *Legislazione penale*, 1989, 4, p. 71 e segg.) e Di Raimo mette in relazione tale valutazione anche con l'esercizio della facoltà di restituzione degli atti all'autorità giudiziaria (Di Raimo, *loc. cit.*, p. 4190).

Ne consegue che l'autorizzazione concessa non è vincolata alla prospettazione di qualificazione giuridica offerta in essa, così come l'autorizzazione negata non è limitata al reato prospettato dal Collegio ma si estende a qualsiasi diversa qualificazione che se ne dia successivamente. La sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 2002, nel garantire la prosecuzione nelle forme ordinarie del rito dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere parlamentare, non può che essere interpretata nel senso che sulla richiesta di rinvio a giudizio torna ad essere competente la giurisdizione ordinaria sia sul lato referente che su quello giudicante.

L'obbligo del pubblico ministero (ma anche del giudice dell'udienza preliminare e del giudice dibattimentale) di non agire in frode alla procedura autorizzatoria è quindi di natura sostanziale e non formale; in altri termini, limitatamente all'accertamento della scriminante «ministeriale», non è necessario né sufficiente verificare se – rispetto al titolo di reato indicato ai sensi dell'articolo 111 disp. att. c.p.p. – sia stata successivamente data «una definizione giuridica diversa» del medesimo fatto oggetto della richiesta di autorizzazione a procedere. È invece fondamentale che non concorrano, a definire il fatto, elementi nuovi che non erano presenti negli atti trasmessi alla Camera competente: se in base ad essi viene accertato che «il fatto è diverso da come descritto», è legittimo chiedersi se la valutazione autorizzatoria della Camera sarebbe stata la stessa e se, in riferimento al fatto diversamente ricostruito, non vi debba essere una nuova valutazione in ordine all'esistenza dell'esimente *ex* articolo 9 l. cost. 1/1989.

Ecco perché è utile parlare, a tal proposito, di «autonomia» del sub-procedimento parlamentare rispetto alle vicende del procedimento penale avente ad oggetto un reato ministeriale. La regressione procedurale si fonda su di un dato formale, cioè la comparazione tra il fatto accertato e quello contestato nel decreto che dispone il giudizio; un atto è il primo, ed un altro atto è il secondo, ambedue di fonte giudiziaria, per cui il riscontro è di aderenza o meno del contenuto dell'uno all'altro. Nel caso della comparazione ai fini della diversità del fatto su cui la Camera s'è pronunciata, invece, l'aderenza non può essere riscontrata con un atto, visto che neppure la relazione della Giunta all'Assemblea vincola quanto alle sue motivazioni.

Arbitra della compatibilità degli elementi di fatto adottati successivamente con la prospettazione offerta nella prima trasmissione di atti non può perciò che essere la stessa Camera competente, che alla luce delle

nuove risultanze probatorie addotte dal giudice remittente valuterà se esse alterano lo scenario del fatto, sul presupposto del quale essa concesse l'autorizzazione a procedere. La regressione ai sensi dell'articolo 521 comma 2 c.p.p., quindi, legittimamente retroagirà fino al decreto che dispone il giudizio (*rectius* alla richiesta del pubblico ministero al GUP); ma un'ulteriore regressione fino alla richiesta del Collegio alla Camera competente – pur legittima e cautelativamente assai opportuna – potrà dar luogo ad una pronuncia della stessa sull'esimente solo se gli atti trasmessi la seconda volta descrivano un fatto diverso da quello desunto dalla Camera negli atti trasmessi la prima volta. In caso contrario la Camera competente potrà valersi del potere di restituzione degli atti all'autorità giudiziaria, che per il Senato è contemplato dall'articolo 135-*bis* comma 4 del Regolamento su proposta della Giunta «quando ritenga che al Senato non spetti deliberare sulla richiesta di autorizzazione a procedere».

6. *Rilevanza della condotta ai fini del giudizio sulla diversità del fatto.* – Affermato il potere di accertamento in via diretta della Giunta in ordine alla medesimezza o meno del fatto – e quindi sul presupposto della pronuncia del Senato in ordine all'autorizzazione già una volta concessa – occorre poi considerare che cosa significhi il «fatto», quanto al *ne bis in idem*: l'articolo 649 comma 1 c.p.p. (vietando nuovi giudizi sul medesimo fatto anche se diversamente considerato nel titolo, nel grado e nelle circostanze) enuncia in proposito un canone ermeneutico in virtù del quale è la medesimezza della condotta – intesa come mera azione od omissione – l'argomento dirimente per arguire l'esistenza di un fatto identico (Cordero, *Procedura penale*, Milano, 2000, p. 1175 e segg., che confuta la pur ricorrente giurisprudenza che postula fatti diversi ove muti l'evento, pur in presenza della medesima condotta). Di conseguenza, se della

condotta enunciata nel rinvio a giudizio le risultanze dibattimentali danno una diversa descrizione, tale da integrare un diverso titolo di reato, non può in astratto escludersi che su di essa debba nuovamente acquisirsi l'autorizzazione a procedere di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1989: tutto sta a valutare se la diversa descrizione discende da elementi nuovi, tali da arricchire la condotta di profili considerati rilevanti al fine di una possibile nuova valutazione dell'elemento teleologico di cui all'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989. In altri termini, è dirimente considerare se le risultanze dibattimentali siano totalmente estranee al coacervo probatorio precedente, o se invece esse gettino un fascio di luce su aspetti ignorati, ma presenti agli atti, delle risultanze delle indagini preliminari: nel primo caso i giudici del dibattimento operano una diversa qualificazione in base a nuove prove che descrivono una condotta almeno in parte diversa; nel secondo caso essi dissentono dal pubblico ministero che non ha saputo dedurre l'intero deducibile dagli atti di causa.

Non appare invece rilevante, alla luce dell'argomentata autonomia della fase parlamentare, la giurisprudenza secondo cui – ai fini dell'applicabilità della disposizione dell'articolo 521, 2° comma c.p.p., e della sussistenza del fatto diverso da quello contestato – non è necessario che gli elementi determinanti la diversità emergano per la prima volta in sede dibattimentale, ma è sufficiente che detto giudice (o in ogni caso il giudice che emetta la sentenza censurata) valorizzi circostanze già note (Cass. 4.1.1996, n. 25). La regressione procedimentale che si produce in virtù di questo *dictum* è giustificata dalla esigenza di tutelare il diritto di difesa dell'imputato – che pur abbia avuto la conoscenza del «fatto diverso», ed addirittura abbia anche avuto la responsabilità di difendersi nelle precedenti fasi processuali – se detto fatto diverso non è stato fatto proprio dalla contestazione: non può quindi di per sé sola giustificare il regresso ad una fase

(quella parlamentare) in cui non solo non c'è stata ancora la contestazione formale del reato (effettuata con il decreto che dispone il giudizio, con cui si individua quale è l'oggetto del rapporto processuale e della pretesa punitiva), ma in cui l'interesse tutelato è diverso ed è rappresentato dalla necessità di consentire ad un organo extra-giudiziario la valutazione teleologica qualificata del fatto. Per regredire fino a tale fase, e produrre proficuamente la nuova pronuncia della Camera competente, occorre superare il diverso *test*, di tipo sostanziale, che confronta gli elementi prodotti negli atti trasmessi con la seconda richiesta con quelli utilizzati nella prima richiesta: spetterà perciò al Senato, nella fattispecie, considerare se essi riproducano la condotta sul presupposto della quale fu concessa l'autorizzazione, o se invece descrivano un fatto diverso da quello desunto dal Senato negli atti trasmessi la prima volta.

A questo punto occorre brevemente ricordare che i reati di corruzione (inizialmente contestato agli imputati, e sul quale si pronunciò il Senato con la prima concessione di autorizzazione a procedere) e di concussione divergono quanto ad elementi fondamentali che ne escludono la compresenza. Essi differiscono tra loro in primo luogo per l'elemento della condotta, in quanto, nel caso della concussione, l'agente deve avere creato o insinuato nel soggetto passivo uno stato di paura o di timore atto ad elidere o viziare la volontà, mentre nella corruzione i due soggetti agiscono su un piano paritario nella conclusione del patto criminoso, per cui l'evento della *datio* o della promessa, pur esistendo in entrambi i reati, ha fonti diverse. In secondo luogo, diversa è la struttura soggettiva dei due reati, essendo la corruzione, a differenza della concussione, un reato necessariamente plurisoggettivo, sicché diversa è anche la posizione del *solvens* (così Cassazione penale, Sez. VI, sent. n. 9213 del 22-10-1996, cc. del 26-09-1996, Martina rv. 206209).

Essendo stato contestato il reato di corruzione, legittimamente il giudice del dibattimento romano sostenne che, in sede di accertamento del fatto addebitato a Prandini ed Oriani, non potesse ritenersi la sussistenza del reato di concussione, poiché ciò non attecchiva ad una modalità del fatto, ma ad elementi essenziali diversi ed aggiuntivi (l'abuso della qualità e dei poteri, la costrizione o l'induzione del *solvens*) del fatto e, quindi, integrava un fatto diverso. In questo senso si era già pronunciata la Corte di cassazione, nella sentenza della sesta sezione penale da ultimo citata ed in precedenti remoti (Cass. 3.3.1980, n. 2939; Cass. 30.4.1960, n. 704), secondo una giurisprudenza che differenziava tale ipotesi da quella opposta in cui, contestato il reato di concussione, fosse stato ritenuto in sentenza il reato di corruzione (ciò in applicazione del diverso principio della continenza: cfr. in tal senso anche Cass. Sez. U., sent. n. 6402 del 02-07-1997, cc. del 30-04-1997, Dessimone, rv 207942, e Sez. VI, sent. n. 2894 del 06-03-1998, cc. del 05-02-1998, Lombardi, rv 210380). Occorre ora verificare se queste conclusioni, idonee a produrre la regressione del procedimento sino alla richiesta di rinvio a giudizio, siano sufficienti a far retroagire il procedimento sino alla richiesta di autorizzazione parlamentare ad opera del Collegio istruttorio.

7. *La concussione ambientale e gli elementi della condotta.* - Nel condurre lo scrutinio di sua competenza, la Giunta osserva anzitutto che la fattispecie concussiva prefigurata dal giudice di primo grado - come ricostruita dal Collegio nella sua seconda richiesta - rientra tra quelle cosiddette «ambientali»; giova in proposito ricordare che la Corte di Cassazione, con riferimento a particolari contesti, è giunta ad ipotizzare la cosiddetta «concussione ambientale» definendola quale fenomeno «particolarmente diffuso nell'attuale momento storico, di un sistema di illegalità imperante nell'ambito

di alcune sfere di attività della Pubblica Amministrazione, (...) in cui la costrizione o l'induzione da parte del pubblico ufficiale può realizzarsi anche attraverso il riferimento ad una sorta di convenzione tacitamente riconosciuta che il pubblico ufficiale fa valere e il privato subisce, nel contesto di una comunicazione resa più semplice per il fatto di richiamarsi a regole già "codificate"» (Cass. 18.12.1998 n. 13385; conf. Cass. 21.11.2000, n. 11918).

È evidente che, ai presenti fini, ciò complica notevolmente l'indagine: se essa infatti si incentra sulla condotta, per valutare la medesimezza o la diversità del fatto, non è di molto aiuto quella parte della ricognizione delle risultanze dibattimentali che pare ispirarsi alla giurisprudenza della Suprema Corte che in passato fondava il giudizio di colpevolezza su mere presunzioni o su non meglio specificate «prassi ambientali»; conformemente alla pronuncia Cass., Sez. VI, 13 aprile 2000, Pivetti ed altri (in *Giust. pen.*, 2001, c. 472-476), c'è invece la necessità di agganciare l'imputazione di concussione (anche se ambientale, e quindi caratterizzata da comportamenti diffusi nella prassi e «sfumati» nelle forme) a prove concrete di costrizione o induzione da parte dei pubblici ufficiali imputati nei confronti del privato, vittima di tali condotte illecite. L'accertamento dei fatti ascrivibili a tale figura di reato richiede cioè atti e comportamenti di induzione e/o costrizione concreti e, soprattutto, tangibili.

Quando la Corte di cassazione, Sezione VI penale, nella sentenza 19 ottobre 2001, n. 39452 ha sostenuto che il mancato accertamento della volontà prevaricatrice e condizionante da parte del pubblico agente «conduce necessariamente a escludere che il fatto oggetto di valutazione possa essere considerato come concussione», ha infatti espresso un orientamento specificamente indirizzato a quella forma di concussione per induzione che va sotto il nome di «concussione ambientale». L'ambiente, per la Suprema Corte,

«può rilevare sia come cornice storico-fattuale idonea a rendere meno formale il comportamento condizionante dell'operatore pubblico, che deve comunque sussistere ai fini della configurabilità del delitto di cui all'articolo 317 c.p. (Cassazione 14 aprile 2000, Pivetti; 13 luglio 1998, Salvi; 19 gennaio 1998, Pancheri), sia come sistema di mercanteggiamento dei pubblici poteri in cui il privato liberamente si inserisca per trarne, mediante corruzione, illecito vantaggio (Cassazione 30 marzo 1998, Pareglio; 13 aprile 2000, Pivetti; 5 luglio 2000, Bonina). Ferma la definizione, in astratto, degli illustrati criteri discretivi, va infine chiarito che la indagine e la valutazione sugli elementi che ne condizionano in concreto l'applicazione ai casi di specie, non può che costituire un accertamento di fatto, demandato al giudice di merito, e sindacabile solo per manifesta illogicità della motivazione, per il quale potranno essere utilizzati vari indicatori "sintomatici", quali fra l'altro: l'assunzione dell'iniziativa; l'andamento dei contatti e i rapporti di forza fra le parti; le modalità dell'erogazione; le condotte antecedenti e susseguenti delle parti; la distribuzione dei vantaggi; la natura degli atti posti in essere dall'agente pubblico».

Occorre quindi che la condotta del soggetto dotato della qualifica pubblica compri la volontà della vittima mediante l'abuso dell'esercizio della sua posizione di preminenza: è il caso in cui egli, pur non avanzando aperte ed esplicite pretese, operi comunque in modo da ingenerare nel privato la fondata persuasione di dover sottostare alle sue richieste per evitare pregiudizi (Cass. Pen. Sez. VI, 5 febbraio 1991, Dila-vanzo, in *Giur. It.*, 1992, II, 92; id. 9 luglio 1992 Santi ed altro, in *Giust. Pen.*, 1993, II, 228; id. 22 ottobre 1993, Fedele, in *Cass. Pen.*, 1995, 550).

Il reato sussiste anche nel caso in cui sia il privato a prendere l'iniziativa di offrire al pubblico ufficiale denaro o altra utilità quando tale comportamento, finalizzato ad

avvantaggiare l'agente, rappresenti non l'atto iniziale ma la conseguenza di una più complessa situazione coartatrice della volontà della vittima formatasi gradatamente attraverso allusioni o maliziose prospettazioni di futuri danni a causa delle quali il privato si determina ad aderire all'implicita richiesta del pubblico ufficiale (così anche Cass. Pen. Sez. VI, 9 febbraio 1990, Squeo, in *Riv. Pen. Economia*, 1992, 103): ma se dalla mancanza di un'esplicita richiesta di denaro da parte del pubblico ufficiale ci si spingesse a sostenere l'assenza di una qualsivoglia condotta attiva dello stesso, si correrebbe il rischio di sostituire alla prova storica una «presunzione ambientale» (D. Mascaro - S. Marazza, *La concussione ambientale tra vuoto legislativo e prassi giurisprudenziale*, nota a Corte d'appello di Venezia, Sez I 24.06.96, in *Giur. merito*, 1998, p. 102) relativa alla valutazione in concreto di condotte individuali, approdando a vere e proprie forme di responsabilità obiettiva, in aperta violazione al principio di personalità della responsabilità penale.

Sebbene ciò non implichi la necessità del dolo specifico (dovendo l'elemento soggettivo essere incentrato nella mera rappresentazione del *metus publicae potestatis*), occorre che l'agente, consapevole della sua posizione di supremazia, abbia agito con l'intento di determinare quella soggezione in grado di porre il privato di fronte all'alternativa di aderire alla richiesta ovvero di subire una conseguenza per lui sfavorevole; si può trattare tanto di simboli quanto di segnali, entrambi idonei a creare quel timore nel soggetto passivo che lo induce all'atto di disposizione. (Cass. Pen. sez. VI, 17 ottobre 1994, Armanini, in *Cass. Pen.*, 1996, 1130). Ma non appare possibile emancipare la «concussione ambientale» dall'elemento della condotta richiesto per la concussione dall'articolo 317 c.p. (cioè dall'aver creato o insinuato nel soggetto passivo uno stato di paura o di timore atto ad eliderne o viziare la volontà): sia che qui rilevi l'inganno che si av-

valga dell'abuso di poteri o qualità del pubblico ufficiale (poiché «al di fuori della costrizione psichica relativa, non vi è altro mezzo, se non l'inganno, per piegare l'altrui volere ad una condotta, che altrimenti non si sarebbe avverata»: A. Pagliaro, *Principi di diritto penale, parte speciale*, Milano 1998, p. 122), sia che invece vada considerata ogni attività di coazione psicologica, comunque creata (la «costrizione attenuata», in cui il pubblico ufficiale non usa la forza, ma subdolamente induce il privato a manifestare una volontà da lui non voluta: Fiandaca-Musco, *Diritto penale, parte speciale*, Bologna 1997, p. 206), l'ancoraggio con la materialità di una condotta (anche omissiva) imputabile ad una persona fisica resta necessario per garantire il rispetto dei principi sanciti dall'articolo 25 della Costituzione. Nel distinguere «induzione» da «ambientalità» si rischia infatti di far precipitare quest'ultima nel vizio di indeterminatezza della figura di reato concussivo che ne risulterebbe: «nella condotta di chi si avvantaggia di uno stato di soggezione altrui, da lui non volontariamente causato, la responsabilità di tale stato di soggezione non deriva in modo immediato dall'attività di un soggetto ben individuabile, ma dall'azione di un'entità soggettivamente astratta, cioè l'ambiente, finendo per introdurre, in tal modo, una fattispecie di reato, in cui non si ravvisa un'azione tipica ma una forma di adeguamento del soggetto passivo ad una condotta preconstituita dall'ambiente» (D. Mascaro - S. Marazza, *op. cit.*).

Invece di valutare attentamente il comportamento induttivo del pubblico agente e la sua capacità di alterare la libertà di volizione e determinazione del privato (così Antonino Domenico Cama, *Concussione per induzione e stato di soggezione della vittima*, nell'archivio informatico Lexfor di *Diritto e formazione*), si imboccherebbe la «scorciatoia» che ravvisa gli estremi della concussione anche con riferimento a situazioni oggettive della vita sociale, qualora esista una fisiologica condizione di soggezione ambientale dell'u-

tente nei confronti di una data struttura pubblica, creatosi in conseguenza di un particolare *status* personale del privato o delle caratteristiche inerenti allo svolgimento dell'attività dell'organo o dell'ufficio: in questi casi però lo stato di soggezione è riconducibile a fattori estranei al pubblico agente, in quanto promana dall'ambiente ed è ascrivibile a condizioni politiche, sociali e di costume; l'aspettativa di essere escluso dal giro di coloro che concludono affari con la pubblica amministrazione - quando non risale ad una costrizione o ad un'induzione, anche implicita ma pur sempre frutto di una condotta (anche omissiva) del pubblico agente - è il riflesso di una intimidazione di ambiente, nella quale è assente lo stato di soggezione quale conseguenza dell'altrui sopraffazione e, pertanto, non ne può scaturire la penale responsabilità per concussione ma semmai gli estremi del *pactum sceleris* che dà origine al reato plurisoggettivo di corruzione.

La dottrina più autorevole non a caso ha considerato eccessivamente discrezionale la giurisprudenza che «cala a forza» nell'ambito dei delitti di concussione tutte le ipotesi in cui il privato paghi una determinata somma di danaro, perché convinto dell'ineluttabilità di tale versamento indebito, a nulla rilevando che il pubblico ufficiale non abbia fatto alcunché per procurarsi tale indebito, ma abbia semplicemente approfittato della situazione (C. F. Grosso, *Nodi controversi in tema di riforma dei delitti di corruzione e concussione*, in *Cassazione penale*, 1999, p. 3279). Una tale giurisprudenza, si è a ragione sostenuto, «ha travalicato i rigidi confini costituzionali almeno ogni volta che ha considerato come provati dei fatti che in realtà sono sorretti solo da labili indizi, se non addirittura solo da semplici convinzioni. In altre parole, per superare le obiettive difficoltà di incriminare una condotta penalmente rilevante ma non facilmente definibile, ha peccato d'eccesso e si è sostituita allo stesso legislatore» (Loretta Palazzolo, *La concussione ambientale fra diritto e processo*

penale, Commento a Cass., Sez. VI, 13 aprile 2000, Pivetti ed altri, su (<http://digilander.libero.it/dirittoecostituzione/dirittoecostituzione/testata.htm>)), in cui correttamente si evidenzia che l'ambientalità rappresenta una semplice presunzione e che - per assurgere al rango di prova indiretta - deve avvalersi di un procedimento critico regolato dall'articolo 192 c.p.p., il quale richiede indizi gravi, precisi e concordanti). La prospettiva di evitare pregiudizi che siano stati dall'agente anche solo fatti balenare, attraverso allusioni o maliziose prospettazioni, può ben rientrare nella fattispecie concussiva (così Cass. Sez. VI, 27 aprile 1992, in *Cassazione penale*, 1993, p. 265); ma fare a meno anche di questo brandello di condotta - dandolo per implicito e presunto dalla notorietà della prassi illecita, prassi ambientale, appunto - significa legittimare l'uso e l'abuso, nella giurisprudenza penale, di presunzioni: di prove indirette, cioè, «non fondate su dati obiettivi e concreti» (*ibidem*).

8. *Disamina degli elementi addotti a ricostruzione del «fatto diverso» e loro estraneità alla condotta.* - Per evitare il *bis in idem*, come s'è detto, lo scrutinio preliminare della Giunta deve soffermarsi sulla condotta materiale, per valutare *a)* se essa si sia arricchita di elementi nuovi, e *b)* se essi contribuiscano a dare una diversa ricostruzione del fatto rispetto a quello sul quale il Senato si pronunciò nel 1998.

In riferimento al primo quesito, non sono elementi nuovi quelli citati nei seguenti atti:

- La relazione del Collegio datata 28 febbraio 2005 (presidente Pannullo) riproduce testualmente, quanto alla descrizione della vicenda, il contenuto della richiesta di autorizzazione a procedere contenuta nella relazione del Collegio datata 18 febbraio 1997 (presidente Greco). Gli atti qualificanti, trasmessi al Senato già in quella prima circostanza, erano i verbali di interrogatorio del GIP di Verbania del 14.2.1994, del PM di

Torino dell'1.3.1994 e 16.5.1994, del PM di Verbania del 2.3.1994 e del PM di Torino dell'1.6.1994.

- L'ordinanza 23 novembre 2003 della IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma contiene un riferimento al verbale d'interrogatorio del PM di Verbania dell'1.3.1994, anch'esso tra gli atti trasmessi al Senato dal primo Collegio.

- L'ordinanza 23 novembre 2003 della IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma e la relazione del Collegio datata 28 febbraio 2005 fanno riferimento al verbale di interrogatorio dell'Oriani del 30.6.1995 dinanzi al Collegio (presidente Greco), che rientrava tra gli atti trasmessi con la prima richiesta al Senato, unitamente alla nota Oriani 1.7.1995 diretta al Presidente del Collegio menzionata nell'ordinanza 23 novembre 2003.

- La relazione del Collegio datata 28 febbraio 2005 (presidente Pannullo) fa riferimento all'interrogatorio del Salabè del 4.7.1995 dinanzi al Collegio (presidente Greco), che rientrava tra gli atti trasmessi con la prima richiesta al Senato.

Tutti i riferimenti sopra citati erano ben noti al primo Collegio, che pure ne trasse una ricostruzione dei fatti di tipo meramente corruttivo, condivisa dalla relazione della Giunta del Senato all'Assemblea: «le dichiarazioni degli imprenditori di aver corrisposto somme solo per timore di ritorsioni debbono (...) ritenersi nulla di più che un espediente difensivo» (XIII legislatura, Senato, Doc. IV-bis, n. 16; conf. Doc. IV-bis, n. 16-A, p. 4, rel. Russo, che ricorda anche come «l'invito alle gare era stato sollecitato dagli imprenditori sapendo che ciò comportava l'assunzione dell'obbligo della erogazione di denaro una volta ottenuta l'aggiudicazione»).

In riferimento al secondo quesito, non sono elementi neppure indirettamente idonei ad integrare la ricostruzione della condotta

dei due inquisiti, quelli citati nei seguenti atti:

- L'ordinanza 23 novembre 2003 della IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma cita l'esame come teste assistito del Paratore, nell'udienza dibattimentale del 31.5.01, in cui egli affermò come «potesse essere insomma difficile rispondere picche quando la richiesta veniva fatta in un certo modo»; il medesimo teste affermò che il De Masi, definito collaboratore dell'Oriani, sosteneva che «l'atmosfera del Ministero era diversa (...) questo era un modo di dimostrare da che parte si stava» e che, ad un suo tentativo di resistere, il De Masi gli disse «che non era assolutamente possibile, che non ci si poteva esimere dall'ottemperare».

- L'ordinanza 23 novembre 2003 della IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma cita l'esame come teste assistito del Tecchia, nell'udienza dibattimentale del 31.5.01, in cui egli confermò che il De Masi faceva capire che le imprese che si fossero rifiutate «praticamente uscivano dal giro dei lavori pubblici».

- L'ordinanza 23 novembre 2003 della IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma cita l'esame come teste assistito del Salabé, in udienza dibattimentale, in cui egli affermò che non vi fu prospettazione di conseguenze negative nel caso di mancato accoglimento della richiesta dell'Oriani, «ma insomma (...) non è opportuno in quel momento creare delle tensioni con l'amministrazione che in fondo ti sta dando del lavoro (...) per lo meno per creare uno stato di distensione».

- L'ordinanza 23 novembre 2003 della IV sezione penale del Tribunale ordinario di Roma cita l'esame come teste assistito del Pizzarotti, in udienza dibattimentale, in cui egli sostenne che l'Oriani gli chiese un contributo asserendo che «era stato sollecitato (...) dal ministro Prandini».

- L'ordinanza 23 novembre 2003 della IV sezione penale del Tribunale ordinario

di Roma cita l'esame come teste assistito del Navarra, in udienza dibattimentale del 6.7.02, in cui egli riferì di aver ricevuto dall'Oriani una richiesta di sostegno della campagna elettorale, corredata dalla minaccia «non ti conviene metterti contro il ministro Prandini (...) puoi essere allontanato dalle varie gare». La relazione del Collegio datata 28 febbraio 2005 (presidente Pannullo) riferisce di un atto a contenuto analogo, costituito dal verbale di interrogatorio dello stesso Navarra del 14.6.01 dinanzi al PM di Torino, ma si tratta di un evidente refuso in quanto il PM di Torino interrogò il Navarra il 14.6.94 e, quindi, il relativo atto era tra quelli trasmessi già nella prima richiesta di autorizzazione a procedere.

In tutte queste dichiarazioni, che spesso si limitano a connotazioni ambientali desunte a titolo presuntivo o da dichiarazioni di terzi, l'elemento della coercizione o dell'induzione (non solo è affermato in modo sostanzialmente riproduttivo del contenuto di analoghe dichiarazioni rese dinanzi al primo Collegio istruttorio, ma) non rappresenta una *mutatio libelli* rispetto a quanto già agli atti del primo Collegio e del Senato, e da essi ritenuto inverosimile (cfr. Doc. IV-bis, n. 16-A, p. 4, *supra*). Anche qui, quindi, non è dato ravvisare, ai fini dell'esame parlamentare, una diversità del fatto rispetto a quello

prospettato nella prima richiesta di autorizzazione a procedere: se è giustificato che tali dichiarazioni diano luogo a regressione procedurale fino alla richiesta di rinvio a giudizio, non v'è invece motivo di dar luogo ad un'ulteriore regresso fino alla richiesta del Collegio al Senato. Ai fini dell'esame di quest'ultimo in ordine alla scriminante, nessun fatto nuovo o diverso è stato riscontrato nel prosieguo di causa: il materiale probatorio che aveva giustificato la concessione dell'autorizzazione resta contenutisticamente lo stesso, e nessun avallo potrà giungere neppure implicitamente da questa Giunta ad una nuova ricostruzione del fatto che non chiama in causa elementi nuovi sui quali esercitare lo scrutinio teleologico di competenza del Senato.

* * *

Per questi motivi la Giunta propone, all'unanimità, la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 4 del Regolamento, ritenendosi che al Senato non spetti deliberare sulla richiesta di autorizzazione a procedere, in quanto sul fatto il Senato si è già pronunciato.

CREMA, *relatore*

