

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. IV-bis
n. 1-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MANZIONE)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL PROFESSOR **ANTONIO MARZANO** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO
DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE *PRO TEMPORE*, NONCHE' DEI SIGNORI
GIOVANNI BRUNO, ROBERTO MARRAFFA, MASSIMO PICA, ROBERTO PE-
TRASSI, CARLO LANCELLA, WALTER CRETELLA LOMBARDO ED ERNESTO
MARZANO

ciascuno in parte qua: per i reati di cui agli articoli 110, 112, n. 1, e 323,
secondo comma, del codice penale (abuso d'ufficio)

Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma
il 23 maggio 2006

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 25 maggio 2006

—————
Comunicata alla Presidenza il 24 luglio 2006
—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il 2 maggio 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 professor Antonio Marzano, nella sua qualità di Ministro delle attività produttive *pro tempore*, nonché dei signori Giovanni Bruno, Roberto Marraffa, Massimo Pica, Roberto Petrassi, Carlo Lancella, Walter Cretella Lombardo ed Ernesto Marzano, ciascuno *in parte qua* indagati per il reato di cui agli articoli 110, 112, n. 1 e 323, secondo comma, del codice penale in relazione a vicende concernenti la nomina degli amministratori giudiziali nella procedura di amministrazione straordinaria del gruppo ELDO S.p.A. e della società ELDO S.p.A., nell'ottobre del 2002.

La relazione del Collegio per i reati ministeriali illustra le seguenti circostanze.

Nei confronti di Marzano Antonio, Marzano Ernesto, Petrassi Roberto, Lancella Carlo, Bruno Giovanni e Marraffa Roberto, nell'ambito di un precedente procedimento anch'esso relativo a vicende concernenti il gruppo ELDO S.p.A. e la società ELDO S.p.A. – procedimento a sua volta derivante dallo stralcio di parte degli atti di un ulteriore e distinto procedimento presso la Procura della Repubblica di Potenza – il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma, dopo una prima attività istruttoria, dispose in data 27 settembre 2004 l'archiviazione in relazione al reato di cui agli articoli 110, 319 e 321 del codice penale, rimettendo gli atti all'ufficio del pubblico ministero per gli ulteriori adempimenti di sua competenza in relazione alla configurabilità a carico del ministro Marzano e di altri soggetti della di-

versa ipotesi di reato di cui agli articoli 110 e 323 del codice penale.

La Procura della Repubblica di Roma – in conseguenza delle risultanze di ulteriori attività di indagine svolte in un procedimento penale collegato sempre attinente a fatti connessi alla vicenda relativa alla procedura di amministrazione straordinaria cui sono stati sottoposti il gruppo ELDO S.p.A. e la società ELDO S.p.A. – in data 22 novembre 2004 ha trasmesso al collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma richiesta di procedere per il reato di cui agli articoli 110 e 323 del codice penale nei confronti del ministro per le attività produttive *pro tempore* Antonio Marzano, dei commissari giudiziali del gruppo ELDO S.p.A., avvocato Giovanni Bruno e avvocato Roberto Marraffa, nonché dell'amministratore di fatto della società ELDO S.p.A. signor Massimo Pica, in esito, in particolare, al reperimento da parte della Guardia di Finanza presso la ELDO SUD S.r.l. di «due missive che attestavano, in modo inequivoco, l'interessamento e l'attivazione di soggetti privati con riferimento ai meccanismi di nomina dei commissari giudiziali del c.d. Gruppo Eldo. Il primo documento è, infatti, il *curriculum vitae* dell'avv. Bruno che appare redatto su carta intestata del predetto, reca l'intestazione di ricezione del fax del medesimo avvocato con la data del 18/9/2002 e che sembra poi trasmesso, stando alla dicitura sullo stesso riportata, dal dr. Massimo Pica al senatore Tommaso Mancina, con la indicazione "far vedere al senatore prima delle ore 15". Il secondo documento è un fax trasmesso dal Pica a tale dottoressa Paola Pisani in data 17/9/2002 con il testo "ti invio i nominativi da segnalare – avv. Giovanni Bruno, dott. Andrea Lazzoni,

avv. Roberto Marraffa"». Nominativi questi ultimi (fatta eccezione del Lazzoni) che risultarono quelli di due dei tre commissari giudiziali effettivamente nominati dal ministro Antonio Marzano con decreto 2.10.2002 (unitamente al terzo commissario, dottor Francesco Serao).

Il Collegio per i reati ministeriali, in esito alla nuova richiesta pervenuta, ha proceduto a nuove attività di indagine demandate alla Guardia di Finanza (nucleo GICO), nonché ad esame di persone informate sui fatti; sono stati nuovamente ascoltati gli indagati (Marzano Antonio, Bruno Giovanni, Pica Massimo) in relazione alla nuova ipotesi di reato.

Con nota in data 23.1.2006 la Procura della Repubblica di Roma ha richiesto al Collegio per i reati ministeriali che, esclusi i presupposti per disporre l'archiviazione, si trasmettessero gli atti al suo Ufficio, ai sensi dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, per la successiva loro rimessione al Presidente del Senato affinché venisse concessa l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro *pro tempore* Antonio Marzano ai sensi dell'articolo 96 Cost., in relazione all'ipotesi di reato già in precedenza delineata (artt. 110,112 n. 1 e 323 c.p.), facendo riferimento specifico nella medesima nota anche ad ulteriori elementi probatori acquisiti nel già citato procedimento penale collegato alla amministrazione straordinaria del Gruppo Eldo S.p.A.

Nella relazione il Collegio per i reati ministeriali, dopo essersi diffusamente soffermato ed aver concluso in senso positivo circa il tema della utilizzabilità dei verbali delle intercettazioni (telefoniche ed ambientali) sulla base delle quali l'ufficio del pubblico ministero ha proceduto alle contestazioni, ha ritenuto condivisibile, anche alla luce delle ulteriori acquisizioni istruttorie effettuate dal collegio medesimo, la richiesta dell'ufficio del Pubblico ministero di avanzare alla Camera competente richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della

Costituzione nei confronti del ministro *pro tempore* Antonio Marzano.

A parere del Collegio, infatti, sulla base delle conversazioni intercettate e dei documenti acquisiti, posti a confronto con quanto dichiarato dai testimoni escussi e dagli stessi indagati, «appare legittimo pervenire ad una valutazione del contesto in cui si muovono i protagonisti di questa, invero, poco edificante vicenda, che pur escludendo l'accertamento della ricorrenza di ipotesi di reato più gravi (come detto la corruzione) rende del tutto verosimile che la scelta dei professionisti nominati quali commissari giudiziali sia stata improntata a criteri di "favore" piuttosto che a criteri di "imparzialità", in esito non a valutazioni meramente discrezionali del Ministro (competente nelle nomine) quanto, invece, a scelte pilotate od orientate da indicazioni e sollecitazioni esterne. (...) Tale valutazione emerge dall'esame delle conversazioni intercettate che risultano di assoluto rilievo ai fini del presente procedimento in quanto smentiscono decisamente, in maniera inconfutabile, quanto dichiarato dagli indagati Bruno, Pica e Marraffa a codesto Collegio, circa la sostanziale assenza di contatti tra i predetti in epoca antecedente alla nomina del primo e del terzo e circa l'insussistenza di pressioni e sollecitazioni poste in essere per favorire tale nomina, anche nell'interesse del Pica (e delle società da lui rappresentate). La comunanza di interessi, ai fini della nomina, tra gli indicati soggetti e la frenetica attività degli stessi volta a sollecitare la nomina del Bruno e del Marraffa, attraverso raccomandazioni e spinte varie, si evincono esplicitamente, innanzi tutto, dalle conversazioni intercettate tra il Bruno e il Marraffa in epoca immediatamente antecedente alla nomina. (...) Le medesime circostanze, nonché l'esistenza, in epoca antecedente alla nomina, di un rilevante interesse comune, ai fini della nomina medesima, tra il Bruno e il Pica si evincono anche in modo parimenti inequivoco, dalle conversazioni intercettate nel medesimo periodo, tra

il Bruno e Figliuzzi Francesco, commercialista. (...) Analogamente può dirsi per quanto concerne le conversazioni tra il Bruno e Gut-tadauro Achille che è risultato essere un dipendente del Ministero della Giustizia. (...) Di assoluto rilievo è in particolare la conversazione del 25.9.02 tra il Bruno e il Pica, nella quale i due manifestano grande confidenza e un reciproco compiacimento per la nomina del Bruno (della quale hanno avuto notizia) ed inoltre si accordano, a quanto è dato comprendere, per impostare subito un lavoro di comune interesse con riferimento evidente all'attività dell'amministrazione controllata. (...) Ed ancora sono rilevanti le conversazioni che attestano dell'esistenza di rapporti tra il Bruno e l'Ufficiale della Guardia di finanza Walter Cretella Lombardo anche ai fini della nomina in questione (si veda in particolare la conversazione del 27.9.02, nella quale si allude all'ufficializzazione della nomina e si fa riferimento ad un certo "Ernesto", da identificare, con ogni probabilità, nel fratello, del ministro Marzano). (...) Particolarmente rilevante è, in proposito, la conversazione tra il Bruno e la sorella Brunella, in data 27.9.02, dalla quale si evince che i due si riferiscono alla necessità di ringraziare il Cretella Lombardo per la nomina di che trattasi, con ogni verosimiglianza perché l'ufficiale si è attivato per far ottenere la nomina stessa. (...) Mette appena conto di rilevare che la maggior parte delle predette conversazioni, nelle quali gli interlocutori si danno atto di aver appreso della nomina, è antecedente al 2.10.2002, data in cui è stato emanato il decreto di nomina da parte del Ministro; ciò è sintomo, evidente, di conoscenze e rapporti non propriamente istituzionali, attraverso i quali gli indagati sono venuti in possesso di anticipazioni su una determinazione ancora non formalmente assunta (...)». Le conversazioni indicate denotano, ad avviso del Collegio, un quadro di rilevanti elementi di possibile responsabilità penale in ordine al reato di cui agli artt. 110-323 c.p., con riferimento alla nomina

dei commissari; elementi la cui valutazione, ad avviso del Collegio, deve essere integrata alla luce delle seguenti ulteriori circostanze.

La verosimile falsità delle dichiarazioni rese dagli indagati, in particolare dall'avvocato Bruno e dal Pica, circa la mancata attivazione di contatti per orientare la nomina e circa l'insussistenza di pregressi rapporti di comunanza di interessi, deriverebbe dal fatto che tali dichiarazioni, già di per sé poco credibili, risultano smentite dalle conversazioni di cui sopra, oltre che dai due fax, cui si è già fatto cenno contestati agli indagati e di cui gli indagati stessi hanno riferito di non avere ricordo.

Le indagini svolte dalla polizia giudiziaria, su delega del collegio, per verificare se, come riferito dal ministro Marzano nell'interrogatorio del 16.6.2004, i tre commissari nominati fossero stati scelti all'esito della valutazione di sei nominativi, hanno inoltre consentito di accertare che nel fascicolo relativo alla procedura in questione giacente presso l'ufficio E del Ministero non si riscontrano altri *curricula* oltre a quelli dei tre nominativi effettivamente scelti.

Al riguardo, il Collegio giudica poi sorprendente il fatto che il direttore generale della competente direzione generale del Ministero delle attività produttive, ingegner Goti, abbia inviato, con nota del 2.3.2005, al capo di gabinetto del Ministero (che doveva evadere la richiesta della polizia giudiziaria), altri tre *curricula* (ulteriori rispetto a quelli dei tre soggetti prescelti), sottolineando in proposito la stranezza per cui i *curricula* in questione non si trovavano presso l'ufficio competente (stranezza che induce a ritenere che in realtà questi *curricula* non siano stati valutati all'atto della nomina di cui si discute ma siano stati individuati successivamente per fornire un riscontro alle dichiarazioni del Ministro) ed evidenziando altresì, per escludere che davvero i *curricula* in questione siano stati presi in considerazione all'atto della nomina stessa, la circostanza per cui uno di essi si arresta

al maggio 1996 e non può ragionevolmente ritenersi che questo *curriculum* sia stato valutato ai fini di una determinazione da assumere oltre sei anni dopo.

Tali risultanze istruttorie non possono non costituire ulteriore elemento di valutazione nel senso del condizionamento della nomina del Marraffa e del Bruno; convincimento ancor più rafforzato dalla valutazione delle dichiarazioni rese dal funzionario del Ministero delle attività produttive, dottor Visconti, che ha preceduto l'ingegner Goti ed ha espressamente riferito, in ordine alle innovazioni della prassi apportate dal ministro Marzano, che lo stesso «non gradisse la formulazione di proposte preferendo provvedere in proprio ovvero attraverso gli uffici di sua diretta collaborazione (gabinetto e segreteria tecnica) alla selezione ed alla designazione del nominato....» (così verbale delle dichiarazioni fatte il 16.2.2004 al GICO).

Le indagini svolte dalla polizia giudiziaria hanno inoltre smentito, nella sostanza, l'ulteriore affermazione del ministro Marzano, circa la prassi, da lui seguita, di nominare sempre una persona giovane nella terna dei commissari. Dalla documentazione trasmessa con la citata informativa emerge, infatti, che, come del resto contestato dal Collegio al ministro Marzano nel corso dell'interrogatorio dell'11.7.05, il Bruno (nato nel 1973) è il più giovane tra tutti i commissari nominati e solo in altri due casi nella terna si riscontrano soggetti giovani (uno è del 1969 e uno del 1970).

Elementi ulteriori circa il condizionamento delle nomine in questione si evincono poi, sempre ad avviso del Collegio per i reati ministeriali, per un verso, dall'accertata, concreta attivazione dei privati, ed *in primis* del Pica, attraverso canali diversi, per fare in modo che la nomina investisse almeno due soggetti, Bruno e Marraffa, graditi al Pica e già in accordo con lui in ordine alle modalità di gestione della procedura; per altro verso dalla dichiarazione - nell'ambito di conversazioni intercettate, e dunque come

tali spontanee ed attendibili - di aver effettuato un intervento, che ha visto Ernesto Marzano come ultimo protagonista, per indirizzare la nomina verso i soggetti «sponsorizzati»; per un ultimo profilo, infine, dalle accertate contraddizioni del ministro Marzano in ordine alle modalità ed alle ragioni che sarebbero state, in concreto, alla base della nomina in questione e che avrebbero, dunque, guidato la sua discrezionalità.

Alla luce di tutte le risultanze istruttorie - sulle quali si è sopra riassuntivamente richiamata l'attenzione - il Collegio per i reati ministeriali ha ritenuto che, pur mancando la prova diretta di un intervento dei privati sulla persona del ministro Marzano, la scelta operata da questi nella nomina in questione non sia stata assolutamente improntata a criteri di stretta discrezionalità, ma sia stata orientata in favore dei soggetti già menzionati, segnalati anche dallo stesso imprenditore.

Il Collegio per i reati ministeriali ha quindi analiticamente esposto le ragioni per cui ritiene che ricorrano in concreto, nel caso in esame, gli elementi necessari ad integrare la fattispecie di cui all'articolo 323 del codice penale, muovendo dall'assunto che può ben esservi spazio per la configurabilità del reato ipotizzato, ove la norma che impone al pubblico ufficiale scelte imparziali sia stata concretamente violata con la scelta di un soggetto che non viene individuato per le sue caratteristiche personali, professionali e morali, bensì per effetto di una segnalazione esterna in quanto «sponsorizzato» da qualcuno o perché in quota a determinate forze politiche, nonché esclusivamente in funzione di interessi di privati.

In conclusione, il Collegio per i reati ministeriali ha ritenuto che, qualora le nomine in questione siano state finalizzate solo ad interessi privati, si palesa una violazione dell'articolo 323 del codice penale ed è pertanto necessario richiedere l'autorizzazione a procedere in ordine ai fatti ascritti all'indagato con riferimento all'incarico di ministro; spettando al G.I.P., dopo la eventuale autorizza-

zione, la competenza a provvedere sulla richiesta di rinvio a giudizio avanzata dal pubblico ministero (cfr. C. Cost. n. 134 del 2002). Il Collegio sottolinea infatti che il legislatore ha attribuito al tribunale per i reati ministeriali una natura ibrida assegnandogli sia compiti di indagini che di giudizio, e nei compiti demandati a tale organo la richiesta di autorizzazione a procedere si pone esclusivamente come alternativa procedurale alla decisione di archiviazione alla quale il tribunale può ricorrere esclusivamente a fronte di notizie palesemente prive di fondamento, e non implica perciò una valutazione nel merito delle accuse (cfr. Cass., sez. VI, 19-02-1997, in Cass. pen., 1998, 1137).

* * *

Il 23 maggio 2006 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato (cui è pervenuta il successivo 25 maggio), che l'ha deferita alla Giunta il 7 giugno 2006 ed annunciata in Aula il 13 giugno 2006.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 5, 6, 11, 12, 18 e 19 luglio 2006. Nel corso della seduta del 6 luglio, è stato ascoltato il professor Marzano, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato, che ha consegnato una memoria scritta ed allegata documentazione. Nel corso della seduta dell'11 luglio, è stato inoltre ascoltato l'avvocato Bruno, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato; che ha consegnato una memoria scritta. Sono state consegnate altresì memorie scritte nel corso delle sedute anche da parte dei coindagati Roberto Marraffa e Carlo Lancella.

Nel corso dell'audizione, il professor Marzano ha riepilogato i termini della vicenda, che ebbe inizio nel novembre 2001 su iniziativa della Procura della Repubblica di Potenza: questa formulò a suo carico, nella

sua qualità di Ministro per le attività produttive, un'ipotesi di corruzione in relazione alla nomina degli avvocati Giovanni Bruno e Roberto Marraffa come commissari straordinari di società in amministrazione straordinaria. Dopo una declaratoria di incompetenza del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Potenza, il procedimento venne trasferito a Roma e il 27 settembre 2004 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma dispose l'archiviazione del procedimento nei suoi confronti. Sottolineato innanzitutto che la maggior parte del materiale probatorio su cui si fonda la nuova ipotesi accusatoria è costituito da intercettazioni di conversazioni intercorse fra quelle medesime persone che il precedente provvedimento di archiviazione aveva definito come avvezze alla menzogna e alle allusioni, il professor Marzano ha rilevato che nel materiale di indagine si fa riferimento a due fax contenenti il *curriculum* dell'avvocato Bruno, ma questi fax non erano contenuti nel fascicolo che venne esaminato dal Ministro. Altro aspetto su cui si sofferma la relazione del Collegio per i reati ministeriali - la circostanza per cui ai fini della nomina sarebbero stati esaminati soltanto i tre *curricula* degli interessati - secondo il professor Marzano è smentito da quanto risulta agli atti del procedimento, dai quali emerge che i *curricula* presi in considerazione furono sei e non vale addurre in senso contrario il fatto che il *curriculum* relativo ad uno dei candidati designati risaliva al 1996. La portata complessiva degli elementi acquisiti dal Collegio per i reati ministeriali emerge conclusivamente dal fatto che, ad avviso dello stesso Collegio, manca «la prova diretta di un intervento dei privati sulla persona del ministro Marzano».

Un altro profilo su cui secondo il professor Marzano deve richiamarsi l'attenzione è quello attinente alla natura dei poteri attribuiti al Ministro dal decreto legislativo n. 270 del 1999, con specifico riferimento alla nomina dei commissari giudiziali e dei com-

missari straordinari nell'ambito delle procedure di amministrazione straordinaria disciplinate dal medesimo decreto. In particolare, la designazione dei commissari giudiziari è operata dal Ministro su richiesta del Tribunale che deve procedere alla dichiarazione dello stato di insolvenza ed è un atto rimesso alla discrezionalità del Ministro. A questo specifico proposito secondo il professor Marzano devono manifestarsi forti perplessità nei confronti della ricostruzione operata dal Collegio per i reati ministeriali della portata del reato di abuso d'ufficio che, facendo perno sull'articolo 97 della Costituzione, consentirebbe di sottoporre al controllo del giudice penale l'intera attività amministrativa. Una simile impostazione è incompatibile con la reale portata della disposizione di cui all'articolo 323 del codice penale; si tratterebbe, più in generale, di un'impostazione per cui tutta l'attività amministrativa verrebbe ad essere sottoposta al controllo di legalità del giudice penale, cosa che determinerebbe un potenziale conflitto di poteri che potrebbe paralizzare l'intera vita dello Stato. Sarebbe un precedente pericoloso - e che non trova comunque nessun fondamento nell'attuale quadro normativo - attribuire uno sconfinato potere di controllo all'autorità giudiziaria su tutti gli atti amministrativi. Il professor Marzano ha anche richiamato l'attenzione sul *curriculum* dell'avvocato Bruno che è stato allievo e assistente all'università di un luminare come il professor Guido Alpa, nonché del professor Tommaso Scozzafava. L'avvocato Bruno è inoltre docente in diritto fallimentare presso l'Accademia della Guardia di finanza, ed è infine curatore fallimentare. Anche l'affermazione del Collegio per i reati ministeriali - per cui non sarebbe vera la sua affermazione di aver seguito la prassi di nominare sempre una persona giovane nella terna dei commissari - sarebbe smentita dai fatti, avendo il direttore generale della competente direzione generale, ingegner Goti, dichiarato che in pendenza di trentasei procedure ai sensi del decreto legislativo n. 270

del 1999 c'erano state per un terzo nomine di giovani professionisti.

Il professor Marzano ha richiamato con forza l'attenzione sulla indiscussa efficacia dell'azione del Ministero delle attività produttive nel risolvere casi di imprese in stato di insolvenza, dai casi Cirio e Parmalat a decine e decine di altri casi minori. I commissari operanti erano nell'aprile del 2005 cinquanta per la legge n. 95 del 1979, 56 per il decreto legislativo n. 270 del 1999 e 3 per la cosiddetta legge Marzano. Non vi sono state mai contestazioni, salvo che nel caso specificamente in esame in questa sede. Il professor Marzano ha dichiarato che l'azione del Ministero abbia salvato circa cinquantamila posti di lavoro, oltre la metà dei quali attribuibili alle gestioni commissariali. Quanto al commissariamento del cosiddetto gruppo ELDO, la sua attività è stata salvaguardata grazie alla sua acquisizione da parte di un altro gruppo e si sono garantiti circa duecentocinquanta posti di lavoro. Il professor Marzano concludeva il suo intervento ribadendo di aver esercitato le sue funzioni nel pieno rispetto della legge e nei limiti dei poteri a lui attribuiti dalla medesima, contribuendo ad una azione amministrativa diretta in modo efficace al perseguimento delle finalità pubbliche ad essa sottese.

A diversi quesiti, il professor Marzano ha replicato dichiarando che l'assenza di previsioni regolamentari - che delimitassero la discrezionalità ministeriale nella designazione dei commissari giudiziari e dei commissari straordinari, predeterminandone i requisiti di professionalità e onorabilità e definendone i criteri di liquidazione dei relativi compensi - non è imputabile alla sua gestione ministeriale: egli ha affermato che a più riprese, nel periodo in cui ha ricoperto la carica di Ministro per le attività produttive, sollecitò il Ministero della giustizia (il cui intervento al riguardo è indispensabile, conformemente a quanto previsto dagli articoli 39 e 47 del decreto legislativo n. 270 del 1999) allo scopo di pervenire finalmente all'adozione dei re-

golamenti in questione, obiettivo che però non fu possibile raggiungere.

* * *

Prescindendo da qualunque valutazione di merito della richiesta di autorizzazione a procedere in ordine alla sussistenza o meno delle finalità di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989 - sulla cui base la Camera competente concede o nega l'autorizzazione medesima - la Giunta ritiene opportuno richiamare l'attenzione su due profili di ordine processuale.

Il primo è rappresentato dalla circostanza che davanti al Collegio per i reati ministeriali il procedimento in questione ha avuto inizio con la trasmissione degli atti da parte della Procura della Repubblica di Roma in data 22 novembre 2004 e si è concluso con la restituzione degli atti alla Procura medesima accompagnata dalla relazione del Collegio per i reati ministeriali in data 5 maggio 2006. Appare quindi ampiamente non rispettato il termine di novanta giorni previsto dall'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989. In merito va comunque rilevato che la Giunta e il Senato hanno in passato ritenuto doversi escludere il carattere perentorio del predetto termine attribuendo ad esso natura ordinatoria (si vedano in questo senso i Doc. IV-bis, n. 8-A, n. 12-A e n. 13-A della XIII legislatura e le conformi deliberazioni dell'Assemblea) e che tale conclusione appare altresì trovata conferma in un passaggio incidentale della sentenza della Corte costituzionale n. 403 del 1994, dove si evidenzia come il termine in questione non sia previsto a pena di decadenza.

Il secondo profilo di ordine processuale che si ritiene di dover sottolineare è rappresentato dall'individuazione dei presupposti che, ad avviso del Collegio per i reati ministeriali, legittimerebbero una decisione di archiviazione. Conformandosi alle indicazioni desumibili da Cass. pen. sez. VI n. 706 del 19 febbraio 1997, il Collegio ritiene che

«la richiesta di autorizzazione si pone esclusivamente come alternativa procedurale alla decisione di archiviazione alla quale il tribunale può ricorrere esclusivamente a fronte di notizie palesemente prive di fondamento, e non implica perciò una valutazione nel merito delle accuse». Al riguardo va evidenziato che già in precedenza la Giunta ha avuto modo di ritenere non condivisibile una simile ricostruzione interpretativa.

In proposito sembra utile riportare i passaggi del Doc. IV-bis, n. 8-A della XII legislatura in cui la Giunta prese posizione su un'analoga impostazione restrittiva dei presupposti che legittimerebbero una decisione di archiviazione: «Orbene tale tesi generale, su cui il Collegio inquirente fonda la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Mancino, è apparsa all'unanime valutazione della Giunta non condivisibile anche perché in contrasto con la rivisitazione dell'istituto operata dalla Corte costituzionale nella recente sentenza del 23 novembre 1994, n. 403, già tenuta presente dalla Giunta nel ridelineare gli ambiti delle attribuzioni che il sistema assegna al Senato (e alla Giunta nella sua funzione servente rispetto all'Assemblea).

Secondo l'insegnamento del giudice dei poteri infatti nella materia dei reati cosiddetti ministeriali il Collegio inquirente è dotato di un potere di indagine eccezionalmente ampio, il cui esercizio è funzionale ad una doppia (ancorché profondamente diversa) valutazione di merito: quella dello stesso Collegio inquirente (di archiviare o di richiedere l'autorizzazione a procedere), e quella delle Camere di negare o concedere l'autorizzazione a procedere. Entrambe tali valutazioni (che rispettivamente concernono per il Collegio inquirente anche l'infondatezza della *notitia criminis* ovvero l'estraneità dell'indiziato al fatto e per la Camera il riscontro delle finalità di cui all'articolo 9, comma 3) debbono necessariamente fondarsi sulle risultanze delle indagini preliminari compiute.

Orbene è evidente che in tale logica non può condividersi l'assunto che limiterebbe l'operatività dell'archiviazione soltanto a denunce assolutamente prive di ogni fondamento, apparendo più corretto affermare infatti che l'archiviazione non va disposta e l'autorizzazione a procedere va richiesta soltanto in presenza di ipotesi accusatorie che abbiano un ragionevole margine di fondamento sulla base di riscontri indagativi ampi che consentano al Parlamento di esercitare il proprio potere valutativo concedendo l'autorizzazione ove esito negativo abbia il riscontro delle finalità di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989. Ed invero se l'assunto del Collegio inquirente fosse esatto, i margini valutativi che residuerebbero al Parlamento sarebbero estremamente ristretti e l'autorizzazione dovuta in termini di sostanziale automatismo, almeno nell'ipotesi in cui l'accusa si fonda su riscontri indagativi esigui o di quasi assoluta inconsistenza.

È apparso quindi alla Giunta che la tesi generale seguita dal Collegio potrebbe determinare una sostanziale incisione sulle attribuzioni che il sistema assegna nella materia al Parlamento. E tuttavia, sia pure a larga maggioranza, la Giunta stessa ha ritenuto che tale delicato problema poteva nel caso non essere affrontato una volta che la vicenda in esame per i suoi particolari contenuti consente comunque un riscontro positivo nella condotta tenuta dal senatore Mancino di almeno una delle due finalità previste dall'articolo 9 citato.».

Le conclusioni raggiunte dalla Giunta all'unanimità nell'occasione da ultimo ricordata sono peraltro confortate in via ulteriore dalle indicazioni che emergono dai lavori preparatori della legge n. 219 del 1989 (recante nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione). In merito si riporta il passaggio della relazione al disegno di legge governativo A.S. n. 1603 della X legislatura di specifico rilievo ai fini che qui interessano,

facendo presente che l'articolo 2, comma 1, del citato disegno di legge coincide, salvo una leggera modifica di carattere formale, con il testo del vigente articolo 2, comma 1, della citata legge n. 219 che disciplina i casi in cui il Collegio per i reati ministeriali dispone l'archiviazione.

«L'articolo 8 della legge costituzionale (n. 1 del 1989), al comma 1, attribuisce al Collegio il potere di disporre l'archiviazione degli atti, ma nulla dice né in ordine alle condizioni che legittimano l'adozione di tale provvedimento, né per ciò che attiene all'ipotesi in cui, dopo l'archiviazione, sopravvengano nuove prove.

Con riguardo alla prima tematica conviene, invero, notare come, a fronte di una notizia di reato, che presenti un minimo di serietà e quindi non imponga l'immediata archiviazione per non ravvisabilità nei fatti degli estremi di un reato, l'esito delle indagini preliminari conseguentemente svolte dal Collegio potrebbe tuttavia esser eguale a quello che nel corso di una normale istruzione impone di far luogo all'adozione di una sentenza di proscioglimento.

È di tutta evidenza, correlativamente, l'incongruenza di un sistema che, nell'ipotesi da ultimo considerata, spogliasse il Collegio di ogni potere decisorio nel merito per far poi comunque luogo, dopo l'attivazione del complesso meccanismo parlamentare (nel corso del quale - giova evidenziarlo - non è prevista la possibilità di far luogo a decisioni di "proscioglimento"), ad una declaratoria di non doversi procedere da parte dell'autorità giudiziaria.

È agevole, quindi, concludere come una corretta interpretazione logico-sistematica sostenga il disposto del comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge, che attribuisce alla "archiviazione" prevista dalla legge costituzionale contenuti più ampi di quelli previsti dal codice di rito vigente (il riferimento è al vecchio codice di procedura penale vigente nel momento in cui venne presentato al Senato l'A.S. n. 1603) contenuti che, del

resto, corrispondono a quelli che consentono l'adozione del provvedimento di archiviazione ai sensi degli articoli 408 e 411 del nuovo codice di procedura penale, con l'ulteriore aggiunta dell'ipotesi in cui risulti che l'indiziato non ha commesso il reato, nonché di quella in cui il fatto risulti integrare un reato diverso da quelli "ministeriali" (per tale ultima evenienza si prevede altresì che gli atti debbano essere trasmessi all'autorità giudiziaria competente a conoscere del "diverso" reato)».

La posizione espressa nel Doc. IV-bis, n. 8-A della XII legislatura è stata ribadita dalla Giunta, sebbene solo in un passaggio incidentale essendo in rilievo diversa questione, anche più recentemente con il Doc. IV-bis, n. 1-A della XIV legislatura, dove si è ancora una volta sottolineato che «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... e l'esistenza del passaggio obbligato della doppia 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" (C.Cost. n. 403 del 1994). La dottrina ne ha desunto che in tal caso l'autorizzazione a procedere significa autorizzazione solo alla instaurazione del giudizio (...) e non anche alle indagini preliminari.

Il principio di tendenziale completezza delle indagini (affermato dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 403 del 1994 secondo cui l'obbligo di leale collaborazione implica che non è "nella discreziona-

lità del Collegio procrastinare a dopo l'autorizzazione a procedere atti di indagine 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».

* * *

La normativa recata dalla legge costituzionale n. 1 del 16 gennaio 1989 affida pertanto al tribunale per i ministri il potere-dovere di delineare in modo preciso e puntuale la fattispecie di reato contestata in concreto agli imputati, sulla base di riscontri indagativi ampi e completi, all'acquisizione dei quali sono funzionali i poteri istruttori eccezionalmente ampi di cui il tribunale medesimo è investito: solo l'assolvimento di tale compito consente al Senato (in prima battuta alla Giunta e poi all'Assemblea) di procedere ad una verifica effettiva circa l'eventuale sussistenza delle finalità previste dal terzo comma dell'articolo 9 della legge costituzionale citata. Al contrario, nel caso di specie, la prospettazione compiuta dal Collegio per i reati ministeriali - come evidenziato singolarmente restrittiva in ordine ai presupposti dell'archiviazione (oltre che meritevole di approfondimento alla luce dell'ordinanza n. 251 del 2006 della Corte costituzionale, in ordine alla fattispecie del reato di abuso d'ufficio ed alla giurisprudenza di legittimità sulla concorrenza di un interesse pubblico) - costringerebbe la Giunta a operare le proprie valutazioni sulla base di risultanze istruttorie per definizione incomplete, in quanto la Giunta e il Senato non potranno tener conto degli ulteriori elementi che dovessero essere ricercati e, se del caso, acquisiti successivamente per decidere se l'ipotesi accusatoria

formulata - della quale allo stato lo stesso collegio ritiene di poter escludere solo la manifesta infondatezza - sia da considerarsi conclusivamente infondata ovvero se la predetta ipotesi accusatoria debba viceversa ritenersi fondata in quanto assistita da elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio. La modestia della cognizione di competenza della Giunta - rispetto alla quale la legge costituzionale opera una delimitazione funzionale al solo apprezzamento delle scriminanti speciali - impedisce di riversare sul Parlamento le conseguenze di un comportamento omissivo da parte del Collegio, il quale, tra l'altro, espressamente dichiara che manca la prova diretta del collegamento tra i coindagati ed il ministro *pro tempore* Marzano.

Valuti piuttosto il Collegio se si è davvero in presenza di un'ipotesi accusatoria dotata di un ragionevole margine di fondamento, sulla base di riscontri indagativi ampi e completi che consentano al Parlamento di esercitare il proprio potere valutativo in ordine alle finalità di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989. Per questo

la Giunta non può che concludere nel senso di proporre all'Assemblea di deliberare che si restituiscano gli atti al Collegio, invitandolo ad esercitare tutto il margine di valutazione che gli compete ed al quale non può abdicare con una accezione singolarmente restrittiva dei presupposti dell'archiviazione, accezione che per le ragioni esposte finirebbe per incidere limitativamente sulle attribuzioni spettanti al Senato ai sensi della citata legge costituzionale n. 1 del 1989.

* * *

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, affinché il Collegio non si limiti ad escludere la manifesta infondatezza della notizia di reato, ma decida o per l'archiviazione o per la presenza di un'ipotesi accusatoria dotata di fondamento.

MANZIONE, *relatore*

