

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

**Doc. IV-bis
n. 18-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PREIONI)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

**DELL'AVVOCATO CARLO FRACANZANI, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELLE
PARTECIPAZIONI STATALI *PRO TEMPORE***

per il reato di cui all'articolo 323 del codice penale (abuso d'ufficio)

**Trasmessa dal Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Venezia il 16 maggio 1995**

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 25 maggio 1995

Comunicata alla Presidenza il 6 luglio 1995

ONOREVOLI SENATORI. - Il 12 aprile 1995 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Venezia ha presentato richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti dell'avvocato Carlo Fracanzani, nella sua qualità di Ministro delle partecipazioni statali *pro tempore*, per il reato di cui all'articolo 323 del codice penale (abuso d'ufficio).

Il 16 maggio 1995, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato che l'ha annunciata in Aula il 25 maggio 1995 e deferita alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari in pari data.

* * *

La relazione del Collegio per i reati ministeriali di Venezia illustra quanto segue.

Nel corso di un'indagine disposta dalla Procura della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Padova è emerso che i signori Stefano Pettenuzzo, dipendente del Credito italiano, e Chiara Bedin, dipendente della SIP, ora Telecom S.p.A., distaccati presso il Ministero delle partecipazioni statali dal 1988 al 1990 per collaborare ai lavori della Commissione di studio per l'attuazione del «Piano decennale delle Telecomunicazioni», non hanno espletato alcuna attività presso la suddetta Commissione, avendo prestato servizio nell'ambito della segreteria particolare, in Veneto, dell'avvocato Carlo Fracanzani, all'epoca Ministro delle partecipazioni statali.

Dalle indagini della medesima Procura è emerso inoltre che la signora Maria Angela Ballo, dipendente del Ministero della pubblica istruzione, distaccata formalmente presso la segreteria particolare del Sottose-

retario di Stato per le partecipazioni statali dal dicembre 1989 al settembre 1990, ha invece espletato attività di segreteria per l'ex Ministro Fracanzani nel Veneto.

Il Collegio precisa che, per tutta la durata del comando, i suddetti hanno continuato ad essere retribuiti dalle amministrazioni di provenienza, senza percepire ulteriori compensi. In base ad ulteriori atti di indagine è inoltre emerso che i comandi in questione sarebbero avvenuti su iniziativa dell'ex Ministro delle partecipazioni statali.

Il Procuratore della Repubblica presso la Pretura Circondariale di Padova ha quindi inviato gli atti al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia che, il 17 gennaio 1995, ha inoltrato istanza di procedere alle necessarie indagini al Collegio per i reati ministeriali di Venezia.

Dagli interrogatori disposti dal Collegio relativi ai signori Pettenuzzo, Badin e Ballo è emerso che essi svolgevano attività di segreteria per l'ex Ministro Fracanzani nell'ambito della regione Veneto. In particolare, il signor Pettenuzzo collaborava anche alla gestione del Centro studi Ezio Vanoni di Padova ed era impegnato nell'organizzazione di incontri politici annuali per conto dell'ex Ministro.

Il Collegio per i reati ministeriali di Venezia sottolinea inoltre come i signori Pettenuzzo, Badin e Ballo abbiano tutti confermato che il loro distacco è avvenuto su iniziativa dell'ex Ministro Fracanzani e che nessuno di essi ha mai prestato la sua attività presso la Commissione per l'attuazione del «Piano decennale delle Telecomunicazioni» per la quale formalmente era stata presentata istanza di distacco.

Il Collegio per i reati ministeriali di Venezia ha trasmesso quindi gli atti al Pubblico Ministero, che ha inoltrato al Senato la ri-

chiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro Carlo Fracanzani, per il reato di abuso d'ufficio, avendo egli utilizzato il personale comandato per fini non istituzionali.

* * *

L'avvocato Carlo Fracanzani ha depositato una memoria presso la Giunta. In primo luogo, egli sottolinea la commissione di un errore procedurale da parte del Collegio per i reati ministeriali di Venezia, consistente nell'aver detto Collegio proceduto alla comunicazione dell'esistenza del procedimento in corso a suo carico e dell'oggetto di esso, dopo il compimento delle audizioni dei dipendenti distaccati.

Il Collegio, consapevole del ritardo e della genericità della comunicazione ad esso notificata, ha successivamente inviato un provvedimento con il quale lo si avvisava della facoltà di rendere dichiarazioni.

L'ex Ministro sottolinea inoltre che l'estrema tardività della comunicazione ha determinato la pratica impossibilità per il Collegio di svolgere un approfondimento delle indagini in relazione alle circostanze da lui evidenziate nel corso dell'audizione.

L'avvocato Fracanzani rileva, in secondo luogo, la sussistenza di un vizio di impostazione da parte del Collegio per i reati ministeriali di Venezia, che lo ha condotto ad avanzare la richiesta di autorizzazione a procedere nei suoi confronti ignorando quegli elementi di fatto che, già in sede di indagini preliminari, denunciano chiaramente una piena valenza probatoria a suo discarico. Non esiste quindi neppure l'asserito *fumus delicti* affermato dal Tribunale dei Ministri.

Il Collegio, come è sottolineato nelle affermazioni dell'avvocato Fracanzani, è invece chiamato a sciogliere l'alternativa tra archiviazione o richiesta di autorizzazione a procedere, valutando la colpevolezza dell'indagato sulla base di un quadro probatorio nel quale gli elementi a carico prevalgono su quelli a favore. Il criterio della prevalenza degli elementi a carico su quelli a favore per la richiesta dell'autorizzazione porta a

concludere, a giudizio dell'ex Ministro, per l'assoluta insussistenza dei presupposti della domanda di autorizzazione a procedere nei suoi confronti. A conforto del citato criterio egli richiama ampia dottrina e la giurisprudenza della Giunta del Senato dell'attuale legislatura.

Una richiesta di autorizzazione a procedere basata unicamente sulla presenza di un *fumus delicti* non può poi essere giustificata da una supposta limitazione oggettiva dei poteri di investigazione del Collegio per i reati ministeriali. Il Collegio infatti, se non si vogliono ridurre i margini valutativi del Parlamento ad un mero automatismo, è obbligato ad una ricostruzione del quadro probatorio sufficientemente ampia e concludente.

In merito all'oggetto della domanda di autorizzazione a procedere, l'avvocato Fracanzani precisa che il decreto ministeriale del 20 settembre 1986 istitutivo della Commissione di studio per l'attuazione del «Piano decennale delle Telecomunicazioni», è stato sottoscritto dal precedente titolare del Ministero delle partecipazioni statali, Clelio Darida. Tale decreto prevede espressamente che detta Commissione, per le esigenze di funzionamento della propria segreteria, può avvalersi di personale delle aziende interessate in misura non superiore a quindici unità. Per ragioni di contenimento della spesa egli decise di ridurre i dipendenti distaccati a sole cinque unità. L'ex Ministro Fracanzani sottolinea che costituisce un dato pacifico, nella prassi amministrativa e ministeriale, la possibilità di utilizzare i dipendenti comandati per motivi differenti da quelli enunciati nel provvedimento di distacco, purchè l'attività del personale comandato sia, comunque, prestata in funzione della cura di interessi pubblici.

Rileva inoltre che le lettere relative ai distacchi in questione erano in parte firmate dal Ministro e siglate dal Capo di Gabinetto ed in parte firmate dal solo Capo di Gabinetto, dal che traspare in modo evidente come anche quest'ultimo considerasse i distacchi del tutto legittimi.

Una delle richieste nominative risulta poi firmata dal Capo di Gabinetto del successi-

vo titolare del Dicastero delle partecipazioni statali, a conferma che tali distacchi erano motivati da ragioni non contingenti.

In ordine all'asserita non operatività della Commissione istituita dal Ministro Darida, l'avvocato Fracanzani precisa come gli obiettivi istituzionali di tale Commissione siano confluiti in un programma più vasto in concerto con il Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni. A tale scopo fu istituita, con decreto n. 001141 dell'8 luglio 1988, una Commissione i cui lavori sono culminati nella predisposizione di una proposta di legge, poi approvata dal Parlamento, in merito alla quale allega ampia documentazione.

In ordine ai rilievi a lui mossi circa «i fini non solo ministeriali» dell'attività dei comandati, l'ex Ministro Fracanzani sottolinea come le dottoresse Badin e Ballo abbiano inequivocabilmente dichiarato al Collegio di aver prestato la propria opera lavorativa esclusivamente in funzione della sua attività istituzionale. Quanto all'ipotesi di una attività politica del signor Pettenuzzo che emergerebbe dalla dichiarazione di quest'ultimo, ammesso che le medesime affermazioni possano configurare una tale attività, si tratterebbe di una attività sporadica, volontaria e comunque al di fuori del normale orario di lavoro e sempre in un'ottica attinente all'attività di governo. Tali affermazioni sono confermate dai collaboratori della segreteria presso il Ministero delle partecipazioni statali, dottori Bonifacio, Sassi e Greggio, le cui dichiarazioni sono state raccolte ai sensi dell'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale ed allegate alla memoria presentata alla Giunta. L'esigenza di acquisire in tali forme le suddette dichiarazioni è derivata, come sottolineato nella memoria, «dalle violazioni processuali» imputabili al Collegio.

In merito alla configurabilità dell'ipotizzato reato di abuso di ufficio a lui addebitato, ritiene che nella fattispecie non sia riscontrabile il requisito dell'«ingiustizia» del profitto, espressamente previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 323 del codice penale come elemento costitutivo del reato

di abuso d'ufficio, al quale deve essere finalizzata la condotta asseritamente abusiva. Il Ministro delle partecipazioni statali ha infatti diritto di avvalersi della collaborazione di dipendenti del proprio dicastero, ovvero, in virtù dell'istituto del comando, di personale proveniente da altri settori della Pubblica Amministrazione o da società gravitanti nella sfera di controllo del Ministero delle partecipazioni statali.

L'avvocato Fracanzani conclude confermando la sussistenza della finalità, nella sua azione di governo, del perseguimento di quei preminenti interessi pubblici sottesi alle proprie funzioni di alta amministrazione. Ricorda, infatti, che il Ministero delle partecipazioni statali non disponeva di uffici periferici e che quindi, per garantire la continuità dell'attività ministeriale, aveva optato per la scelta del decentramento di personale comandato piuttosto che l'utilizzazione di personale del Ministero residente a Roma; ciò in conformità al criterio di economicità nell'esercizio della funzione di governo, rispondente al principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione.

In base alle considerazioni esposte egli chiede quindi il diniego dell'autorizzazione a procedere nei suoi confronti adducendo anche le motivazioni contenute nel parere favorevole all'archiviazione rese al Collegio dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia, il quale sostiene che «non vi sia stato abuso di potere e di funzioni, nè appropriazione o distrazione alcuna, dato che i distacchi, ammissibili dal punto di vista amministrativo, erano stati dettati da reali e legittime esigenze della istituzione cui l'indagato era preposto come Ministro».

* * *

Nella seduta del 13 giugno 1995, la Giunta ha ascoltato l'avvocato Fracanzani che ha fornito chiarimenti ai sensi del comma 2 dell'articolo 135-bis del Regolamento del Senato.

Nella seduta del 20 giugno si è poi svolta la discussione generale al termine della quale la Giunta, ad esclusione soltanto del senatore De Paoli, si è espressa a favore del

diniego della autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro Carlo Fracanzani.

Pur limitandosi alle valutazioni consentite dal comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, la Giunta non ha potuto esimersi dallo svolgere alcune considerazioni preliminari.

In primo luogo, la maggioranza dei componenti della Giunta ha ritenuto di non condividere le conclusioni del Collegio per i reati ministeriali di Venezia in ordine alla sussistenza del reato di abuso di ufficio a carico dell'ex Ministro Fracanzani. A tale proposito, si sono considerate pienamente condivisibili le motivazioni a sostegno del parere favorevole all'archiviazione del procedimento, espresse dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia, il quale ha sottolineato l'ammissibilità, alla luce della vigente normativa, dei distacchi operati dall'ex Ministro delle partecipazioni statali e, soprattutto, l'insussistenza di qualsiasi obbligo relativo al rispetto di un vincolo di destinazione dei soggetti per i quali era stato disposto il distacco.

L'iniziale destinazione dei soggetti distaccati faceva riferimento agli Uffici di Segreteria della Commissione di studio per l'attuazione del «Piano decennale delle Telecomunicazioni», istituita dall'ex Ministro Fracanzani con decreto ministeriale dell'8 luglio 1988. Tale destinazione era, quindi, proprio in base alle previsioni del suddetto decreto, assolutamente legittima, potendo l'ex Ministro attingere personale dalle società che gravitano nell'ambito delle partecipazioni statali sino a quindici unità (in base a quanto sancito dal precedente decreto firmato dall'ex Ministro delle partecipazioni statali Clelio Darida).

In secondo luogo la Giunta si è soffermata sulla commissione, da parte del Collegio per i reati ministeriali di Venezia, di alcuni errori procedurali, successivamente sanati, lesivi del diritto di difesa dell'avvocato Fracanzani. Il Collegio ha infatti proceduto agli interrogatori dei soggetti distaccati, prima di aver dato comunicazione all'ex Ministro dell'avvio di un procedimento penale a suo carico. È sembrato fortemente significativo

quindi che, in tale sede, tutti i soggetti distaccati abbiano affermato di aver svolto compiti di segreteria nell'ambito della sfera attinente all'attività di Governo dell'ex Ministro Fracanzani.

Alcuni componenti della Giunta hanno poi osservato che il Collegio per i reati ministeriali di Venezia ha, per obiettivi limiti di tempo, omesso di approfondire questioni dirimenti poste dalla difesa dell'ex Ministro Fracanzani, la quale, quindi, ha dovuto procedere per proprio conto, in base all'articolo 38 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, ad acquisire le dichiarazioni di alcune persone informate dei fatti, le quali hanno confermato l'assoluta infondatezza dell'ipotesi di abuso di ufficio.

In ordine alla questione sollevata dal Collegio per i reati ministeriali del presunto svolgimento, da parte del personale comandato, di compiti non soltanto funzionali all'attività istituzionale dell'ex Ministro Fracanzani, ma anche volti a finalità diverse, quali la gestione del Centro Vanoni, ed alla cura di interessi di partito, la Giunta ha rilevato l'estrema difficoltà, nel concreto, di operare una scissione tra l'attività prettamente istituzionale di un Ministro e quella politica. Alcuni componenti della Giunta hanno inoltre messo in dubbio l'ammissibilità di una tale separazione e della sua relativa sanzione, da parte del Collegio per i reati ministeriali, in considerazione del fatto che ogni aspetto dell'attività del Ministro spesso attiene all'ambito della sfera politica.

Il Collegio per i reati ministeriali, quindi, nel muovere obiezioni circa il presunto parziale utilizzo, da parte dell'ex Ministro Fracanzani, del personale distaccato, per attività rientranti nella sua sfera «politica», viene a colpire un procedimento del tutto fisiologico e giustificato all'interno del mondo politico. Diversamente sarebbe se il Collegio avesse riscontrato un utilizzo dei soggetti distaccati per scopi cosiddetti «personali» dell'ex Ministro Fracanzani, del tutto separati quindi dalla sfera politica della sua attività.

Le descritte considerazioni di merito, che risultano indispensabili ai fini della

corretta comprensione dei fatti, non possono costituire peraltro, a giudizio della Giunta, elemento in sè sufficiente per avanzare una proposta di diniego dell'autorizzazione a procedere. Infatti, in base al citato comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989, tale diniego è possibile soltanto qualora «l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo».

Tuttavia, le medesime considerazioni sono rilevanti ai fini della corretta formazione del giudizio sull'esistenza delle circostanze previste dalla citata disposizione della legge costituzionale n. 1 del 1989, giudizio rimesso alla valutazione della Giunta stessa.

La sussistenza delle finalità del perseguimento di un preminente interesse pubblico da parte dell'ex Ministro Fracanzani è emersa chiaramente dallo studio degli atti processuali trasmessi dal Collegio per i reati ministeriali di Venezia - interrogatori dei signori Bedin, Ballo e Pettenuzzo - e dalle deduzioni dell'avvocato Fracanzani.

Le dichiarazioni rese dalle persone interessate ai fatti e le memorie depositate dall'ex Ministro Fracanzani forniscono un quadro probatorio univoco nel senso che l'attività di segreteria svolta, nell'ambito del Veneto, dai soggetti distaccati, era attinente alle funzioni politico-istituzionali dell'ex Ministro, funzioni nel cui ambito è completamente impossibile distinguere - come sopra osservato - un'attività propriamente «politica» non confondibile con quella ministeriale vera e propria. Il Dicastero delle partecipazioni statali, all'epoca in cui esso era retto dall'ex Ministro Fracanzani, non disponeva infatti di uffici periferici. Al fine di garantire la continuità nell'attività ministeriale anche durante i giorni in cui tornava a Padova, luogo di residenza, l'ex Ministro Fracanzani aveva quindi preferito utilizzare i tre soggetti distaccati, ivi residenti, piuttosto che il personale del Dicastero delle partecipazioni statali, residente a Roma, circostanza che avrebbe sicuramente comportato continue trasferte, un maggior dispendio in

termini di tempo e, soprattutto, relativi maggiori oneri finanziari. I soggetti distaccati ed utilizzati nell'ambito della segreteria particolare dell'ex Ministro Fracanzani nel Veneto, in base al principio della mobilità e della fungibilità del personale nell'ambito della Pubblica Amministrazione, hanno quindi svolto un ruolo di supporto dell'attività ministeriale nel periodo di trasferimento dell'ex Ministro nella sua residenza, garantendo la continuità dell'attività di Governo da questo svolta.

Nè può escludersi la riconoscibilità del fine del perseguimento del preminente interesse pubblico a causa del carattere «secondario» che sarebbe rivestito dall'attività di organizzazione del Gabinetto del proprio Dicastero, da parte dell'ex Ministro Fracanzani. La descritta attività risulta infatti strumentale al compimento, senza soluzione di continuità, dei doveri legati alla carica di Ministro ed è proprio al perseguimento dell'obiettivo della «continuità dell'azione ministeriale» che la Giunta attribuisce il valore di preminente interesse pubblico.

È opportuno ricordare che la continuità nell'attività ministeriale si rendeva inoltre particolarmente necessaria in quanto, all'epoca, l'ex Ministro Fracanzani, - proprio grazie al lavoro prodotto dalla succitata Commissione di studio da lui istituita - aveva presentato in Parlamento, insieme ad altri sei ministri, il disegno di legge governativo il cui primo firmatario era l'ex Ministro delle Poste e delle Telecomunicazioni, Oscar Mammi, recante «Disposizioni per la riforma del settore delle telecomunicazioni».

È apparso inoltre alla Giunta che la scelta di costituire una segreteria particolare nel Veneto utilizzando personale distaccato a livello locale, oltre a rispondere ad un criterio di economicità nell'esercizio della funzione di Governo, rispondente al principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione, abbia consentito all'ex Ministro Fracanzani un più efficiente svolgimento delle proprie funzioni di rappresentante del Governo, in modo strumentale al perseguimento di preminenti interessi pubblici ed,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in particolare, alla elaborazione, presentazione in Parlamento e conseguente approvazione, del disegno di legge concernente la nota radicale riforma operata, a livello nazionale, del settore delle telecomunicazioni.

Per i suesposti motivi la Giunta, con un solo voto contrario, ha ritenuto di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro Carlo Fracanzani.

PREIONI, *relatore*

