

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

**Doc. IV
n. 20-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE PELLEGRINO)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE

CONTRO IL SENATORE

CARLO BERNINI

per i reati di cui agli articoli 110, 81, 320, 321 del codice penale; e 110, 81, 319, 321 del codice penale; nonchè all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio; corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici)

Trasmessa dal Ministro di Grazia e Giustizia

(MARTELLI)

il 25 luglio 1992

Comunicata alla Presidenza il 23 dicembre 1992

ONOREVOLI SENATORI. - Il 16 luglio 1992 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia, per il tramite del Procuratore Generale presso la Corte di Appello, ha inoltrato domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Bernini, per i reati di cui agli articoli 110, 81, 320, 321 del codice penale; e 110, 81, 319, 321 del codice penale; nonché all'articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 (corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio; corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio; violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici).

In data 25 luglio 1992 il Ministro di Grazia e Giustizia ha trasmesso la domanda al Presidente del Senato, che l'ha annunciata in Aula il 28 luglio 1992 e deferita alla Giunta il 7 settembre 1992.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute dell'11, 12, 17, 19 e 25 novembre 1992.

Il senatore Bernini è stato ascoltato dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, nella seduta dell'11 novembre 1992, nel corso della quale ha presentato memorie scritte.

Secondo il P.M. richiedente, indagini fondate principalmente su intercettazioni telefoniche e tra presenti avrebbero consentito di accertare l'esistenza nel Veneto di un vasto accordo politico per l'imposizione e la spartizione di «tangenti» su numerosi appalti pubblici da eseguirsi nel territorio regionale. L'accordo sarebbe stato stretto in sede politica tra la corrente dorotea della DC e la corrente demichelisiana del PSI del Veneto; protagonisti della vicenda sarebbero stati quindi, per la componente democristiana, Franco Alberto Ferlin, nel quale i magistrati individuano l'«uomo di fiducia» e/o «il segretario personale» del senatore Carlo Bernini e, per la componente socialista, Casadei Giorgio, omologo «fiduciario» dell'onorevole Gianni De Michelis. All'illecito patto avrebbero partecipato numerosi

imprenditori concordi e nel rispettare l'impegno assunto verso i politici e nel ripartirsi tra loro i singoli appalti, secondo criteri predeterminati e concordati anch'essi in sede politica. L'accordo avrebbe avuto ampia esecuzione, sicchè i reati di cui in rubrica vengono contestati al senatore Bernini in concorso col Ferlin e con altri, con specifico riguardo agli appalti della «bretella autostradale Marco Polo», della terza corsia del tratto Venezia-Padova, degli interventi tesi alla depurazione delle acque dall'atrazina, di una vasca di accumulo di acque meteoriche in località Rana, dei lavori della quarta linea del depuratore di Fusino.

La percezione degli illeciti compensi sarebbe avvenuta in Venezia e Padova dal giugno 1989 al marzo 1991, per quanto risultato dalle anzidette indagini preliminari, confermate ed integrate dalle dichiarazioni rese in sede di interrogatorio da numerosi imprenditori inquisiti.

Nelle memorie difensive presentate alla Giunta dal senatore Bernini pregiudizialmente e preliminarmente si è richiesto alla Giunta:

di dichiarare *irricevibile* la richiesta di autorizzazione a procedere avanzata dal P.M. in quanto palesemente tardiva per mancato rispetto dei termini di cui all'articolo 344 C.P.P. (la norma impone al P.M. di richiedere l'autorizzazione a procedere nei confronti di membri del Parlamento entro il termine di 30 giorni dall'iscrizione del nome del parlamentare nel registro delle notizie di reato; ciò posto il senatore Bernini eccepisce: che l'iscrizione a suo carico risale all'11 marzo 1992; che «a valle» della sua elezione a senatore avvenuta l'11 aprile 1992, il P.M. non ha proceduto ad una nuova iscrizione *ex* articolo 355, secondo comma, C.P.P.; che la richiesta di autorizzazione a procedere è stata avanzata il 16 luglio 1992 e quindi ben al di là del termine previsto dalla legge, da considerarsi perentorio);

il rigetto della richiesta di autorizzazione a procedere con restituzione degli atti al «Tribunale dei ministri» istituito in Roma, atteso che la carica di ministro, rivestita dal senatore Bernini nell'arco temporale in cui sarebbero avvenuti i fatti contestati, determinerebbe una incompetenza funzionale del giudice ordinario ai sensi dell'articolo 7 legge cost. n. 1 del 1989 e dell'articolo 2 legge n. 219 del 1989.

In ordine a tali due eccezioni, entrambe sostenute da articolate argomentazioni giuridiche, la Giunta ha preliminarmente ritenuto che dai propri poteri esulasse la possibilità di procedere *recta via* e a una dichiarazione di irricevibilità della richiesta e ad una restituzione degli atti al giudice ritenuto competente; e che pertanto le istanze preliminari del senatore Bernini andassero valutate ai fini di quanto la Giunta, nella sua funzione referente, deve limitarsi a proporre all'Assemblea.

La Giunta è quindi passata ad una valutazione delle due eccezioni, delle quali la seconda è apparsa subito di scarsa consistenza, almeno nei limiti in cui alla Giunta può dirsi consentita una delibazione di profili formali dell'accusa, qual è indubbiamente quello relativo alla competenza. Dagli atti processuali risulta, infatti, come già il P.M. abbia precisato innanzi al GIP che i fatti contestati al senatore Bernini non sarebbero stati commessi dallo stesso nell'esercizio della funzione ministeriale. Lo stesso senatore Bernini, sentito dalla Giunta, ha lealmente ammesso che il Ministero dei trasporti da lui retto non avrebbe avuto alcuna possibilità di ingerenza negli appalti cui sarebbero collegate le corruzioni contestate.

Più complesso e articolato è stato invece il dibattito che all'interno della Giunta si è acceso in ordine alla natura del termine previsto dall'articolo 344 C.P.P. ed alle conseguenze della sua violazione. Con dovizia di argomentazioni è stata sostenuta la tesi che il testo letterale della norma ed inequivoche indicazioni provenienti dai lavori preparatori dimostrerebbero la perentorietà del termine e fonderebbero la possibilità che la sua violazione venga

valutata dal Senato, come motivo di per sé idoneo a determinare l'irricevibilità della richiesta di autorizzazione. Ma con pari finezza di argomentazioni giuridiche altri membri della Giunta hanno sostenuto una tesi opposta; e cioè che il termine sarebbe meramente ordinatorio, stante la mancata espressa affermazione della sua perentorietà, nonché l'assente previsione di conseguenze per una sua violazione, in un quadro processuale fortemente orientato nel senso di limitare le nullità e/o le preclusioni processuali ad ipotesi espressamente e tassativamente previste.

Peraltro ad orientare la Giunta nel rigetto, sia pure a stretta maggioranza, della proposta di irricevibilità, è valso il convincimento che esuli dai poteri propri, soprattutto in mancanza di un quadro dottrinario e giurisprudenziale definito, decidere in ordine alla perentorietà ovvero all'ordinatorietà del termine in questione; non per questo omettendosi di valutare che un termine ancorché meramente ordinatorio non può essere disinvoltamente violato; sicché una sua violazione ben potrebbe essere tenuta presente dal Senato ai fini della valutazione che gli è propria, e cioè come indicativa, in concorso con altri elementi, di un *fumus persecutionis* legittimante il diniego (e non l'irricevibilità della richiesta) di autorizzazione a procedere.

Di tanto nel caso di specie la maggioranza della Giunta ha escluso ricorressero gli estremi, pur essendo apparso evidente un atteggiamento dell'A.G. precedente scarsamente attento al rispetto formale delle norme, evidenziato non solo dall'indubbio superamento del termine di cui all'articolo 344 C.P.P., ma anche dalla circostanza che un primo avviso di garanzia, poi annullato dal GIP, risulterebbe essere stato indirizzato al senatore Bernini, non solo prima della sua elezione al Parlamento, ma addirittura prima dell'iscrizione del suo nominativo nel registro dei reati.

Peraltro alla maggioranza della Giunta quanto precede è apparso del tutto insufficiente a giustificare una proposta di diniego, anche nella considerazione della necessità di una lettura coordinata dell'articolo

344 C.P.P. e dell'articolo 111 disp. att. dello stesso codice di rito. Ed infatti contenuti che obbligatoriamente deve assumere la domanda di autorizzazione a procedere (precisa indicazione del fatto, delle norme che si ritengono violate, delle ragioni per cui l'autorizzazione viene richiesta) ben possono richiedere, dopo l'iscrizione del nominativo del parlamentare nel registro dei reati, approfondimenti e valutazioni che giustifichino in termini di ragionevolezza un mancato puntuale rispetto del termine di cui all'articolo 344 C.P.P. Del termine quindi, sia pure a valle di un lungo e approfondito dibattito, alla maggioranza della Giunta è apparsa chiara una funzione meramente sollecitatoria e la sua direzione a tutelare un interesse (non del parlamentare indagato, ma) della Camera cui lo stesso appartiene, ad ottenere tempestiva informazione dell'accusa elevata nei confronti di un suo membro, informazione che non assolverebbe alle sue funzioni se insufficientemente approfondita e articolata, per effetto della brevità del termine assegnato al P.M.

La ravvisata necessità di un'interpretazione coordinata delle due norme ha inoltre indotto la Giunta a ritenere, sempre nella sua maggioranza, che motivo di diniego dell'autorizzazione richiesta non può essere neppure costituito dalla pur evidente incompletezza e imprecisione con cui l'imputazione di corruzione è stata formulata, senza una precisa individuazione delle autorità amministrative che avrebbero proceduto all'aggiudicazione dei singoli appalti e quindi degli specifici atti amministrativi (monocratici o collegiali) di aggiudicazione; e quindi in buona sostanza in carenza di una precisa individuazione dei pubblici ufficiali o degli incaricati di pubblico servizio che avrebbero compiuto i delitti di cui gli articoli 319 e 321 C.P. Gli stessi sono, infatti, delitti *propri*, rispetto ai quali da parte del c.d. *extraneus* è possibile soltanto un concorso partecipativo. Nel caso in esame tra i vari soggetti nei cui confronti l'accusa è stata formulata, soltanto Cremonese Gianfranco rivestirebbe la qualità di incaricato di un pubblico servizio o di

pubblico ufficiale, in quanto dapprima Presidente della S.p.A. Autostrada Venezia-Padova (verosimilmente concessionaria di pubbliche funzioni), poi Presidente della Giunta regionale del Veneto. Ciò non basta, peraltro, ad avviso della Giunta, ad assicurare la necessaria corrispondenza del fatto contestato alla fattispecie astratta prevista dalla norma incriminatrice, poichè la richiesta di autorizzazione a procedere, pur di ampio e diffuso contenuto, per nulla individua quali atti amministrativi il Cremonese avrebbe posto in essere (o concorso a porre in essere) nella duplice anzidetta qualità, che abbiano potuto inserirsi con efficacia causale nei procedimenti amministrativi di aggiudicazione degli appalti in questione.

Pur avendo rilevato quanto precede *ex officio* (e cioè in assenza di contestazioni da parte del senatore Bernini al riguardo), la Giunta ha ritenuto, sempre nella sua maggioranza, che tale incompletezza dell'accusa non giustificasse nè il diniego di autorizzazione, nè una interinale e soprassessoria richiesta di ulteriore documentazione all'A.G. procedente tramite il Ministero di grazia e giustizia (ai sensi dell'articolo 135, comma 1, ultimo periodo, del Regolamento del Senato); alla maggioranza della Giunta è parso, infatti, evidente che, concessa l'autorizzazione a procedere, ad una opportuna integrazione e precisazione dell'accusa ben potrà procedersi nell'ulteriore corso dell'istruttoria, con una più allargata individuazione dei soggetti responsabili e con una correlativa più ampia possibilità di difesa in ordine alle nuove integrazioni processuali (e cioè mediante la possibile dimostrazione da un lato di una corretta e non influenzata aggiudicazione dei singoli appalti, dall'altro di un'estraneità dei soggetti aggiudicatori all'illecito patto tra imprenditori e politici).

Passando al merito della richiesta di autorizzazione, la Giunta nella sua maggioranza ha posto a base della propria decisione finale di proporre all'Aula la concessione dell'autorizzazione, il rilievo che copiose sono le indicazioni istruttorie che suffragano l'ipotesi accusatoria, e cioè la sussisten-

za dell'accordo spartitorio e tangenzio di cui innanzi si è detto tra uomini politici da un lato e imprenditori dall'altro. Così come probanti sono le indicazioni a carico di Franco Alberto Ferlin. E se pure è vero che nessun indizio sussiste di un coinvolgimento diretto nella vicenda del senatore Bernini, il rapporto indubbiamente stretto (ancorchè meritevole di approfondimento e di una più precisa qualificazione), esistente tra il Ferlin e il senatore Bernini, rende ragionevole e non persecutoria la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del secondo; soprattutto una volta che il Ferlin, raggiunto da un ordine di custodia cautelare in carcere si è inizialmente rifiutato di rispondere e successivamente, avendo mutato atteggiamento, nel suo interrogatorio (che la Giunta ha acquisito per produzione di copia da parte del senatore Bernini) sembra aver assunto un atteggiamento difensivo di totale contestazione delle accuse che lo riguardano e che pure, per come si è detto, paiono suffragate da elementi probatori di peso. Certamente la Giunta non ha favorevolmente valutato la

circostanza che il P.M. richiedente, pur avendo motivato la sua richiesta sulla circostanza che il Ferlin si era avvalso della facoltà di non rispondere, ha ritenuto di non far seguire alla richiesta di autorizzazione la trasmissione del testo dell'interrogatorio dal Ferlin successivamente reso. E tuttavia neppure da tale omissione la Giunta ha ritenuto di poter trarre il convincimento di un evidente *fumus persecutionis*, una volta che i contenuti dell'interrogatorio del Ferlin, per come appresi, lasciano intatta la necessità dell'estensione dell'indagine al senatore Bernini. Diversa sarebbe forse stata la valutazione della Giunta se il Ferlin, nell'ambito di un atteggiamento confessorio, avesse scagionato totalmente il senatore Bernini e di tanto il P.M. non avesse scientemente informato il Senato.

Per tutti questi motivi la Giunta ha deliberato, a maggioranza, di proporre all'Assemblea la concessione dell'autorizzazione a procedere.

PELLEGRINO, *relatore*