

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. IV-bis
n. 1-bis-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*, NONCHÉ DEI SIGNORI GIOVANNI BRUNO, ROBERTO MARRAFFA, MASSIMO PICA, ROBERTO PETRASSI, 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 20 novembre 2006**

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 20 novembre 2006

—————
Comunicata alla Presidenza il 12 aprile 2007
—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il 3 novembre 2006 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha nuovamente 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 i reati 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.

Il 20 novembre 2006 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato (cui è pervenuta lo stesso 20 novembre), che l'ha deferita alla Giunta il 27 novembre 2006 ed annunciata in Aula il 12 dicembre 2006.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 15, 20 e 28 marzo e del 3 aprile 2007. Nel corso della seduta del 20 marzo 2007, 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. Sono state consegnate altresì memorie scritte da parte di alcuni dei coindagati, e cioè da parte dell'avvocato Roberto Marraffa, del signor Carlo Lancella e dell'avvocato Giovanni Bruno.

La domanda di autorizzazione a procedere è stata già esaminata dalla Giunta in

una precedente fase, conclusasi con la formulazione all'Assemblea del Senato di una proposta tesa a rinviare gli atti al Collegio per lo svolgimento di ulteriori indagini. Ai fini della ricostruzione dei fatti, si riporta integralmente la precedente relazione (Doc. IV-bis, n. 1-A):

«Onorevoli senatori. – Il 2 maggio 2006 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'archivia-

zione 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 diversa 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 giudiziari del gruppo ELDO S.p.A., avv. Giovanni Bruno e avv. Roberto Marraffa, nonché dell'amministratore di fatto della società ELDO S.p.A. sig. 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 giudiziari 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 giudiziari 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 giudiziari 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 Guttauro 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 Lancellata.

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 produt-

tive, 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 giudiziari e dei commissari straordinari nell'ambito delle proce-

dure 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 ha 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 giudiziali 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 trovare 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 esclu-

sivamente 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 archivia-

zione 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 discrezionalità del Collegio procrastinare a dopo l'autorizzazione a procedere atti di indagine preli-

minari 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*»

Nella seduta antimeridiana del 21 settembre 2006 l'Assemblea del Senato approvava la proposta della Giunta dopo un ampio dibattito nel corso del quale veniva ulteriormente ribadito che l'incompletezza del quadro istruttorio - incompletezza riconosciuta dalla medesima autorità giudiziaria e sulla quale concordava la Giunta - da un lato, rendeva configurabile, allo stato degli atti, quale unico esito possibile un provvedimento di archiviazione che non rientrava naturalmente nei poteri del Senato ai sensi della già menzionata legge costituzionale n. 1 del 1989 e, dall'altro, privava il Senato di elementi di conoscenza ulteriori dei quali *a priori* non poteva escludersi la rilevanza ai fini della sussistenza delle circostanze esimenti di cui all'articolo 9, comma 3, della stessa legge costituzionale.

In data 3 novembre 2006 il Collegio per i reati ministeriali presso il tribunale di Roma ha nuovamente richiesto l'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 degli altri coindagati, in relazione alla medesima ipotesi di reato.

Nel motivare la reiterazione della richiesta di autorizzazione il Collegio per i reati ministeriali, dopo aver ricordato di non ignorare l'esistenza delle norme processuali in materia di archiviazione e, in particolare, dell'articolo 125 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, ritiene «che emergano dagli atti del procedimento inconfutabili dati fondanti la prospettata ipotesi accusatoria e che gli stessi fossero già stati ampiamente evidenziati nel provvedimento con cui, in data 2.05.2006, si avanzava all'O.le Presidenza del Senato della Repubblica la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'allora Ministro delle Attività Produttive prof. Marzano Antonio. Ciò nonostante si ritiene di ribadire che il complesso degli elementi emersi nel corso della articolata istruttoria svolta da questo

Collegio conducano, senza dubbio alcuno, ad una valutazione di palese fondatezza della *notitia criminis*. Né il richiamo alla fisiologia processuale che prevede una successiva ed autonoma valutazione riservata prima al G.U.P. e, poi, al giudice del dibattimento aveva il senso, recepito dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, di una restrizione delle competenze di questo organo in materia di archiviazione. Si ritiene, pertanto, di dover integralmente riportare il contenuto del provvedimento già citato».

Il testo che viene riportato nella richiesta di autorizzazione a procedere del 3 novembre 2006 differisce peraltro da quello della richiesta del 2 maggio 2006 in relazione ad alcuni punti sui quali sembra necessario richiamare l'attenzione.

Tralasciando gli aspetti di carattere esclusivamente formale - nonché alcune modifiche aventi una rilevanza più specifica come ad esempio l'omissione del riferimento alle dichiarazioni rese dal dottor Visconti in data 16 febbraio 2004 (pag. 13 della precedente relazione) ovvero la mancata riproposizione delle argomentazioni a sostegno della utilizzabilità delle intercettazioni in riferimento alla contestata ipotesi di abuso d'ufficio (pagg. 7 e 8 della precedente relazione) - a pagina 16 della nuova relazione si legge che «Alla luce di tutte le emergenze istruttorie or ora ripercorse deve univocamente ritenersi che la scelta operata dal Ministro Marzano nella nomina in questione sia stata orientata in favore dei soggetti segnalati anche dallo stesso imprenditore, invece che improntata a criteri di rispetto del buon andamento della P.A. e che la discrezionalità riservata al Ministro sia stata piegata in favore di interessi non strettamente coincidenti con l'interesse pubblico.», mentre a pagina 14 della relazione originaria lo stesso periodo era così formulato: «Alla luce di tutte le emergenze istruttorie di cui si è detto deve univocamente ritenersi 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 segnalati anche dallo stesso imprenditore». Dal confronto fra le due versioni emerge pertanto che inizialmente il Collegio per i reati ministeriali ha ritenuto che sulla base degli atti processuali non fosse comunque possibile considerare provato un intervento diretto dei privati sul ministro Marzano in grado di condizionare le nomine in questione a fini non istituzionali, mentre evidentemente il problema della mancanza di elementi di prova al riguardo è considerato superato dalla nuova relazione. In proposito si è sopra ricordato che nel corso dell'esame della precedente richiesta di autorizzazione a procedere questa affermazione del collegio referente era stata considerata un elemento significativo ai fini delle conclusioni cui erano pervenute la Giunta e l'Assemblea del Senato.

Infatti, coerentemente con tale affermazione il Collegio per i reati ministeriali nella precedente relazione, a pagina 15, rilevava in conclusione che «nel caso di specie, ove si accertasse che le nomine dei commissari giudiziali della Eldo S.p.A. sono state informate unicamente alla considerazione di interessi privati, sarebbe ravvisabile una sostanziale violazione normativa in grado di integrare il presupposto per la configurabilità del reato di cui all'art. 323 cp.». Il passaggio riportato rendeva evidente come sulla base degli elementi di prova disponibili il Collegio non giudicasse quindi già dimostrato che l'esercizio dei poteri del ministro fosse stato piegato al perseguimento di interessi privati, né già integrati gli estremi della fattispecie contestata. Al contrario, nella nuova relazione, a pagina 17, il collegio ritiene che «deve concludersi che nel caso di specie le nomine dei commissari giudiziali della Eldo S.p.A. appaiono informate unicamente alla considerazione di interessi privati con conseguente sostanziale violazione dell'art. 97 Cost. in

grado di integrare il presupposto per la configurabilità del reato di cui all'art. 323 c.p.», giudicandosi così pienamente accertato – nella relazione del 3 novembre 2006 – ciò che nella relazione del 2 maggio 2006 si considerava invece ancora da accertare.

Nella medesima prospettiva, a pagina 16 della precedente relazione, il Collegio per i reati ministeriali osservava che «ove la norma che impone scelte imparziali al pubblico ufficiale sia stata concretamente violata con la scelta di un soggetto che non veniva individuato per le sue caratteristiche personali, professionali e morali, bensì per effetto di una segnalazione esterna dell'Ufficio... può ben esservi spazio per la configurabilità del reato ipotizzato», mentre nella relazione del 3 novembre 2006, sempre a pagina 17, il collegio afferma che qualora «come nella specie, risulti che la norma che impone scelte imparziali al pubblico ufficiale sia stata concretamente violata con la scelta di soggetti che non venivano individuati per le caratteristiche personali, professionali e morali, bensì per effetto di una segnalazione esterna all'Ufficio ... può ben esservi spazio per la configurabilità del reato ipotizzato». Anche in questo caso il collegio per i reati ministeriali sembra quindi aver mutato il proprio avviso ritenendo che dagli atti oggi «risulti» ciò che invece, nella precedente prospettazione, si riteneva comunque da verificare sulla base di un'ulteriore attività di accertamento.

Da ultimo, il collegio termina la propria esposizione nel documento del 3 novembre 2006 affermando che deve «dunque concludersi che, apparendo le nomine in questione finalizzate al soddisfacimento di interessi privati, si palesi una violazione dell'articolo 323 c.p. che rende necessario avanzare la richiesta di autorizzazione a procedere in ordine ai fatti ascritti all'indagato, con riferimento all'incarico di Ministro». Una conclusione coerente con quanto il collegio ha rilevato nella parte introduttiva della relazione nella quale l'ipotesi accusatoria formulata

nei confronti del professor Marzano viene ritenuta palesemente fondata (ovvero, per rifarsi al parametro di cui al menzionato articolo 125 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, fondata su elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio). Una conclusione però di portata ben diversa da quella alla quale il Collegio era pervenuto nella relazione originaria del 2 maggio 2006, come emerge chiaramente dai passaggi sopra riportati, nonché da quanto affermato dal Collegio medesimo a pagina 15 e a pagina 18 di quest'ultima relazione nella quale – come già evidenziato – si concludeva esplicitamente nel senso che gli elementi a disposizione dell'autorità giudiziaria fossero idonei soltanto ad escludere una palese infondatezza della notizia di reato, ma non consentissero invece una valutazione nel merito dell'ipotesi accusatoria.

Nella seduta del 20 marzo 2007 la Giunta ha ascoltato, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento, il professor Antonio Marzano, il quale, nel rifarsi alle considerazioni da lui già svolte nella seduta del 6 luglio 2006, ha sottolineato la contraddittorietà delle valutazioni contenute nella relazione del 3 novembre 2006 con quelle della precedente relazione. Essendo mancata qualsiasi ulteriore attività istruttoria, la contraddittorietà delle predette valutazioni risulterebbe del tutto inspiegabile e, proprio per questo, giustificerebbe – ad avviso dello stesso professor Marzano – il timore di un vero e proprio atteggiamento persecutorio nei suoi confronti.

* * *

Le considerazioni sopra esposte pongono in luce l'evidente differenza qualitativa dei giudizi che vengono formulati, nelle due relazioni, sulla base di un materiale istruttorio che è rimasto immutato, in relazione ai medesimi fatti. In proposito va evidenziato che la decisione, assunta nella seduta antimeridiana del 21 settembre 2006 dall'Assemblea del Senato, di restituire all'autorità giudiziar-

ria gli atti concernenti la richiesta di autorizzazione a procedere sulla base delle motivazioni contenute nella relazione della Giunta, fondandosi sul presupposto dell'incompletezza delle risultanze istruttorie, implicava per l'autorità giudiziaria la necessità di procedere al compimento di ulteriori atti di indagine per pervenire così all'adozione di un provvedimento di archiviazione o ad una valutazione di probabile fondatezza della notizia di reato e quindi ad una nuova richiesta di autorizzazione a procedere ovvero – qualora non fossero state condivise le ragioni a fondamento della decisione assunta dal Senato – la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti del Senato medesimo (si veda esplicitamente in tal senso l'intervento del senatore Casson nella predetta seduta).

Il Collegio per i reati ministeriali ha invece scelto una strada diversa richiedendo nuovamente al Senato l'autorizzazione a procedere sulla base di una rilettura del medesimo materiale istruttorio che ha però portato il Collegio a conclusioni sostanzialmente diverse e, in alcuni casi, oggettivamente contraddittorie rispetto a quanto affermato nella precedente relazione (ritenendosi in taluni casi, come si è sopra rilevato, che quel materiale istruttorio consenta oggi di ritenere accertato ciò che nella precedente relazione si riteneva dovesse ancora essere accertato). La diversità di conclusioni cui si fa riferimento non solo non trova giustificazione nell'acquisizione di nuovi elementi di prova – acquisizione che, come già detto, è mancata – ma neppure di essa viene data spiegazione alcuna nella nuova relazione trasmessa il 20 novembre 2006.

Non può poi non evidenziarsi che il fatto stesso che – sulla base di risultanze istruttorie rimaste immutate – sia possibile pervenire a conclusioni di segno così diverso sembra poter trovare la sua spiegazione solo nell'obiettiva non univocità e insufficienza del materiale probatorio in questione, confermando così sotto un nuovo e ulteriore profilo

la valutazione di incompletezza di tale materiale in precedenza formulata dalla Giunta e dal Senato.

Più in generale, va sottolineato che la Corte costituzionale con la già rammentata sentenza n. 403 del 1994 ha precisato che «il potere del Collegio inquirente ha ad oggetto il compimento delle indagini preliminari alle quali procede (dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale) con i poteri che spettano al pubblico ministero (art. 1, comma 2, legge 219/89). A questi si aggiungono i poteri del giudice per le indagini preliminari; ed infatti il secondo comma dell'art. 1 cit. prevede che il collegio può disporre anche d'ufficio incidente probatorio, provvedendo direttamente allo stesso che si considera ad ogni effetto come espletato dal g.i.p.; inoltre il Collegio può compiere anche d'ufficio gli atti di competenza del g.i.p.

Si tratta quindi di poteri eccezionalmente ampi, giustificati dalla specialità di questa fase procedimentale che (...) è prodromica ad una doppia (ancorché profondamente diversa) valutazione (di merito): quella dello stesso Collegio inquirente (di archiviare o di richiedere l'autorizzazione a procedere); quella della Camera 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'art. 9, comma 3) debbono necessariamente fondarsi sulle risultanze delle indagini preliminari compiute.

Il potere del Collegio inquirente - al cui esercizio è condizionata l'acquisizione di tali risultanze - finisce quindi per incidere indirettamente sul potere della Camera nel senso che l'eventuale abdicazione del Collegio ad esercitare il suo potere priva la Camera di elementi di fatto la cui rilevanza, o meno, al fine del riscontro delle finalità di cui all'art. 9, co. 3. cit. essa sola può apprez-

zare. Ciò mostra come l'esercizio del potere del Collegio inquirente si attegga anche come obbligo di leale collaborazione (...) non essendo nella discrezionalità del Collegio procrastinare a dopo l'autorizzazione a procedere atti di indagini preliminari che potrebbero essere compiuti prima».

Conformemente alle indicazioni desumibili dalla citata sentenza della Corte costituzionale, la Giunta e il Senato - nei loro precedenti - hanno evidenziato che «la Camera ha diritto di essere investita di una richiesta di autorizzazione a procedere non in forma del tutto ipotetica, ma in *maniera sufficientemente precisa* e con il conforto di approfonditi elementi probatori, sì da essere posta in condizione di affermare l'eventuale interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero il preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo», soffermandosi altresì sul richiamo della Corte medesima al «principio di "leale collaborazione" al quale si dovrebbe informare il Collegio per i reati ministeriali nell'esercizio del suo potere, incidendo quest'ultimo "indirettamente sul potere della Camera nel senso che l'eventuale abdicazione del Collegio ad esercitare il suo potere priva la Camera di elementi di fatto la cui rilevanza o meno essa sola può apprezzare"» (si veda in tal senso il Doc. IV-bis, n. 11-A della XIII legislatura).

In questa prospettiva appare quindi evidente come - nel caso di specie - le determinazioni assunte dal Collegio per i reati ministeriali, per le modalità e i contenuti contraddittori delle medesime, risultino difficilmente compatibili con il rispetto di quell'obbligo di leale collaborazione su cui la Corte costituzionale e il Senato hanno concordemente richiamato l'attenzione.

In proposito, la Giunta, da un lato, ha preso atto della indisponibilità del Collegio per i reati ministeriali a prestare la collaborazione dovuta e, dall'altro, ha considerato l'opportunità di evitare, fin dove possibile, scelte che - dal punto di vista istituzionale

– si sarebbero risolte in una vera e propria contrapposizione fra poteri dello Stato, quando inoltre – sulla base di una valutazione complessiva degli elementi risultanti dagli atti trasmessi, dalle audizioni degli interessati e dalle memorie depositate, con riferimento anche a quelle presentate successivamente alla reiterazione della richiesta di autorizzazione a procedere – risulta comunque possibile pervenire ad una valutazione positiva circa la sussistenza di una delle due finalità indicate nell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, muovendo altresì dal presupposto che le determinazioni assunte dal Collegio per i reati ministeriali a seguito della decisione del Senato del 21 settembre 2006 di procedere alla restituzione degli atti consentono di ritenere accertate – in quanto non contestate – alcune circostanze di fatto indubbiamente rilevanti a tal fine.

Più in particolare, nessun dubbio può esservi sul fatto che – nella vicenda *de qua* – i risultati dell'azione del Ministro per le attività produttive *pro tempore* abbiano corrisposto alla realizzazione di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, interesse concretizzatosi nell'esigenza di tutelare le potenzialità del sistema produttivo e i livelli occupazionali con specifico riferimento alla situazione del cosiddetto gruppo ELDO. Nel corso dell'audizione del 6 luglio 2006 il professor Marzano ha sottolineato – come riportato nel Doc. IV-bis, n. 1-A – che il commissariamento del gruppo ELDO ha consentito la conservazione di circa duecentocinquanta posti di lavoro e ha salvaguardato la capacità operativa della struttura aziendale mediante la sua acquisizione da parte di altro soggetto imprenditoriale. Tali dichiarazioni, da un lato, non risultano contraddette da ulteriori acquisizioni istruttorie e, dall'altro, trovano conferma – seppure in modo sommario – in una dichiarazione dell'ingegner Goti, direttore generale della Direzione generale sviluppo produttivo e competitività del Ministero delle attività

produttive, resa davanti al Collegio per i reati ministeriali in sede di assunzione di sommarie informazioni testimoniali il 30 maggio 2005.

A ciò deve aggiungersi che, prevedendo il decreto legislativo n. 270 del 1999 meccanismi *ad hoc* volti a garantire la correttezza e la funzionalità delle procedure di amministrazione straordinaria – si vedano in particolare gli articoli 15, 16, 17, 37, 38, 42, 43, 44, 45 e 46 del citato decreto – non può non attribuirsi rilievo al fatto che neppure in sede di reiterazione della richiesta di autorizzazione a procedere il Collegio requirente abbia indicato alcuna circostanza di fatto suscettibile di far emergere uno svolgimento per qualche aspetto anomalo della procedura in questione successivamente alla nomina dei commissari giudiziali, risultando quindi sprovvista di ogni riscontro fattuale l'eventualità – adombrata nella relazione del Collegio per i reati ministeriali (pag. 16) – di una gestione distorta della procedura in favore del signor Massimo Pica e dei suoi interessi imprenditoriali.

Per quanto riguarda poi la scelta dell'avvocato Bruno e dell'avvocato Marraffa come commissari giudiziali nella procedura di amministrazione straordinaria considerata – premesso che l'indicazione dei commissari giudiziali ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 70 del 1999 costituisce un atto dovuto da parte del Ministro per le attività produttive – non appaiono convincenti né la ricostruzione dei fatti, né le perplessità al riguardo manifestate dal Collegio per i reati ministeriali.

Più specificamente, in ordine alle perplessità manifestate circa la giovane età dell'avvocato Bruno, ad avviso del Collegio privo «di esperienze concrete che potessero giustificare l'affidamento di un incarico così delicato», nell'audizione del 6 luglio 2006 (si veda ancora una volta il Doc. IV-bis, n. 1-A sopra riportato) il professor Marzano sottolineò che il *curriculum* dell'avvocato Bruno ne attestava le indubbie qualità pro-

fessionali, facendo presente in particolare che l'avvocato Bruno era stato allievo e assistente all'università di un luminare come il professor Guido Alpa, nonché del professor Tommaso Scozzafava, che lo stesso era inoltre docente in diritto fallimentare presso l'Accademia della Guardia di finanza e, infine, curatore fallimentare. La difesa dell'avvocato Bruno ha poi presentato in data 11 luglio 2006 una memoria nella quale si evidenzia altresì che, se «pure giovane professionista, l'Avv. Bruno, anche in precedenza all'incarico di Commissario della Eldo, ha avuto occasione di maturare significative esperienze nella gestione delle procedure concorsuali, in specifico come curatore fallimentare della s.r.l. Il Prato. In quel fallimento l'Avv. Bruno ha realizzato un attivo addirittura superiore a quanto poi allo stato si è realizzato con la procedura Eldo. La giovane età, vista in relazione agli incarichi, non aveva impedito l'esplicazione di compiti di rilievo in altre procedure di consistenza economica non inferiore a quella della Eldo S.p.A.». Quest'ultima memoria è stata poi trasmessa dalla difesa dell'avvocato Bruno al Collegio per i reati ministeriali in data 6 ottobre 2006. I rilievi che precedono, non risultando smentiti in punto di fatto da nessuna controdeduzione del Collegio per i reati ministeriali nella relazione del 3 novembre 2006, consentono di ritenere ampiamente giustificata nel merito la scelta dell'avvocato Bruno. Per quanto riguarda poi la nomina dell'avvocato Marraffa, lo stesso Collegio per i reati ministeriali ne riconosce la maggior esperienza per le «acquisite attività professionali nel settore», mentre, per quel che concerne infine la scelta del dottor Francesco Serao, non possono esservi dubbi sul fatto che si tratta di un professionista di grande autorevolezza anche per gli incarichi istituzionali rivestiti, avendo lo stesso ricoperto dal 1998 al 2004 la carica di Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti. In proposito, non può non sottolinearsi come la condotta del Ministro nel caso in

esame debba necessariamente essere valutata tenendo conto della qualificazione professionale di tutte e tre le personalità dei soggetti indicati per la nomina come commissari giudiziali nella procedura in questione ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 270 del 1999. Da questo punto di vista sembra incontestabile che la scelta effettuata, complessivamente considerata, appare prudente ed equilibrata, una conclusione che trova poi un ulteriore riscontro nei risultati positivi conseguiti mediante la procedura di amministrazione straordinaria ai quali si è già fatto riferimento.

Il Collegio per i reati ministeriali ha ritenuto inoltre sintomatico del condizionamento a fini non istituzionali della procedura di nomina degli avvocati Marraffa e Bruno la circostanza che - nel caso in questione - i nominativi dei tre commissari non sarebbero stati scelti - come di prassi - all'esito della valutazione di sei nominativi. Tale circostanza emergerebbe dal fatto che «presso l'ufficio E 5 della Direzione generale Sviluppo produttivo e competitività del Ministero delle attività produttive, ufficio che istruisce le pratiche relative alle nomine dei commissari, non si riscontrano altri *curricula* oltre a quelli dei tre nominativi (v. dichiarazioni della dottoressa Moleti, responsabile di tale ufficio, di cui all'informativa del GICO della Guardia di Finanza in data 25 febbraio 2004). Ad avviso del Collegio sarebbe poi sorprendente il fatto che il già menzionato ingegner Goti abbia inviato, con nota del 2 marzo 2005, al capo di gabinetto del Ministero (che doveva evadere la richiesta della PG), altri tre *curricula* (ulteriori rispetto a quelli dei tre soggetti prescelti); ebbene, oltre alla stranezza per cui i *curricula* in questione non si trovavano presso l'ufficio competente (stranezza che induce il Collegio a ritenere che in realtà questi *curricula* non siano stati valutati all'atto delle nomine di cui si discute) non potrebbe non assumere rilievo, per escludere che davvero i *curricula* in questione siano stati presi in considerazione al-

l'atto della nomina stessa, la circostanza per cui uno di essi, quello di Giorgio Mazzanti (persona dalle indubbie competenze ed esperienze) si arresta al maggio 1996; non potrebbe dunque ragionevolmente ritenersi – sempre ad avviso del Collegio – che questo *curriculum* sia stato valutato ai fini di una determinazione da assumere oltre sei anni dopo. Tali emergenze istruttorie, soprattutto se valutate alla luce del maldestro tentativo di dare riscontro, con l'invio di documentazione inconfidente, a dichiarazioni del Ministro indagato, non potrebbero non costituire ulteriore elemento di valutazione nel senso del condizionamento della nomina del Marraffa e del Bruno.

In proposito, nell'audizione del 6 luglio 2006 (si veda ancora il citato Doc. IV-bis n. 1-A) il professor Marzano ha replicato che questa contestazione risulta smentita dagli stessi atti del procedimento. In modo più specifico poi nelle memorie depositate dalla difesa del professor Marzano in data 6 luglio 2006 e, dopo la reiterazione della richiesta di autorizzazione a procedere, in data 12 marzo 2007 si evidenzia che in data 30 maggio 2005 l'ingegner Goti, direttore generale della menzionata Direzione generale Sviluppo produttivo e competitività a partire dalla seconda metà del mese di ottobre del 2002, in sede di sommarie informazioni testimoniali davanti al Collegio per i reati ministeriali, ha ricostruito le modalità secondo le quali si svolgevano ordinariamente le procedure di nomina dei commissari giudiziali e straordinari, precisando tra l'altro che, in mancanza del regolamento previsto dall'articolo 39 del decreto legislativo n. 270 del 1999, egli si era determinato a consultare un «*database*» costituito in precedenza presso la direzione generale nel quale erano raccolti i nomi di tutti gli aspiranti alla carica. Aveva quindi organizzato i criteri di scelta selezionando i professionisti secondo le loro specializzazioni e fornendo gli idonei al Ministro nel numero di sei candidati nel caso della nomina di una terna e nel numero

di tre nel caso di un commissario unico. Aveva inoltre già trovato nel *database* il nome del Bruno (il che significa che da tempo il Bruno si era proposto per la nomina a commissario, presso gli uffici del Ministero); aveva escluso di aver ricevuto sollecitazioni a favore del medesimo; confermava l'orientamento del Ministro di nominare nelle terne di commissari anche un giovane (come confermato dalla prassi: una decina di giovani su trentasei nominati). Aveva respinto la contestazione che la dottoressa Moleti, responsabile del citato ufficio E5, potesse essere la depositaria dei *curricula*, rilevando che la sede naturale di questi era la Direzione da lui presieduta. Precisava altresì che dopo la nomina dei commissari, nel fascicolo della procedura erano conservati solo i *curricula* degli eletti e gli altri tornavano presso la direzione generale (ovviamente anche per concorrere in altre procedure). Si deve dunque dedurre – ad avviso della difesa del professor Marzano – che la selezione avveniva in uffici diversi da quelli del Ministro, al quale, i *curricula* pervenivano nel numero che s'è detto.

I rilievi contenuti nella predetta memoria trovano riscontro nella lettura delle menzionate dichiarazioni rese dall'ingegner Goti il 30 maggio 2005 ed appaiono assai significativi, in generale, ai fini della ricostruzione della prassi seguita presso il Ministero delle attività produttive e, in modo più specifico, per escludere il carattere anomalo del mancato rinvenimento presso l'ufficio E5 dei *curricula* dei candidati non nominati.

D'altra parte la circostanza che presso l'ufficio E5 della direzione generale competente si trovassero solo i *curricula* dei candidati effettivamente nominati commissari giudiziali appare fisiologica anche volendo dare per acquisita la ricostruzione della prassi amministrativa seguita dal ministro Marzano nei termini diversi illustrati dal dottor Visconti, direttore generale della predetta Direzione in epoca antecedente all'ingegner Goti – cioè fino alla prima metà del mese di ottobre

del 2002 – il quale aveva quindi seguito la fase iniziale del commissariamento della ELDO (si ricorda in proposito che la nomina dei commissari giudiziari in tale procedura avvenne il 2 ottobre 2002). Nelle sommarie informazioni rese al GICO della Guardia di Finanza in data 16 febbraio 2004, il dottor Visconti, dopo aver premesso che i predecessori del ministro Marzano gradivano la formulazione di proposte di nomina da parte della competente direzione, proposte alle quali ovviamente talvolta non aderivano, rileva che «Tale prassi è venuta meno con l'avvento del Ministro Marzano: dopo poche nomine, sia di commissari giudiziari che di comitati di sorveglianza, trattate dalla Direzione come finora detto, ho potuto apprezzare il fatto che il nuovo Ministro 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. Ho così abbandonato la prassi di fornire, nell'appunto che accompagna la bozza di lettera al Tribunale Fallimentare, la lista di soggetti proposti. Con il Ministro Marzano pertanto, la pratica relativa alle nomine di commissari giudiziari viene istruita attraverso la semplice predisposizione della bozza di missiva, che torna alla Direzione integrata con il nominativo, posto a penna, del designato. A volte, in allegato alla bozza, veniva inviato anche un curriculum dell'interessato ovvero una nota che valesse a generizzarlo onde permettere agli Uffici di integrare correttamente i dati del prescelto. Quando ciò non avveniva era nostra cura sollecitare gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro in tal senso».

Anche a voler muovere da quest'ultima ricostruzione, è infatti del tutto evidente che la circostanza che presso l'ufficio E5 della Direzione generale Sviluppo produttivo e competitività del Ministero delle attività produttive siano stati rinvenuti solo i *curricula* dei commissari giudiziari effettivamente nominati risulta del tutto naturale. Se le propo-

ste in realtà non transitano attraverso l'ufficio E5, ma tramite un altro ufficio – si tratti della direzione generale ovvero della segreteria tecnica o del Gabinetto del Ministro – la conseguenza è che comunque presso l'ufficio E5 predetto si troveranno – ai fini del successivo svolgimento della procedura – solo i *curricula* delle persone effettivamente nominate e non quelli di tutte le persone prese in considerazione ai fini della nomina.

In conclusione, pur nella non univocità delle indicazioni desumibili dagli atti processuali (è evidente infatti che le dichiarazioni del dottor Visconti e dell'ingegner Goti, pur riferite a momenti temporali diversi, presentano alcuni profili di contraddittorietà), emerge che tutte le ricostruzioni ipotizzabili sulla base del predetto materiale probatorio conducono comunque a ritenere che, per quanto riguarda la procedura di nomina dei commissari giudiziari nel caso in questione, i principali aspetti di stranezza e di anomalia sottolineati dal Collegio per i reati ministeriali strani e anomali non sono, anzi appaiono assolutamente spiegabili e riconducibili in linea di massima all'ordinario svolgimento della prassi amministrativa.

In aggiunta alle considerazioni che precedono circa le valutazioni operate dal Collegio per i reati ministeriali, va ancora evidenziato che, in mancanza di ulteriori elementi di indagine, la Giunta non ritiene sussistano ragioni per discostarsi dalle conclusioni alle quali era pervenuto lo stesso Collegio per i reati ministeriali nella relazione del 2 maggio 2006, e cioè che in ogni caso manca «la prova diretta di un intervento dei privati sulla persona del ministro Marzano».

La valutazione complessiva degli elementi a disposizione della Giunta consente pertanto di pervenire ad una ricostruzione dei fatti nella quale l'azione del Ministro *pro tempore* per le attività produttive risulta contraddistinta, da un lato, dalla sua efficacia rispetto alle finalità di interesse pubblico ad essa sottese e, dall'altro, per l'assenza dei più significativi profili di anomalia segnalati dal Col-

legio per i reati ministeriali. Ciò non significa ovviamente escludere che la nomina dei commissari giudiziari nell'ambito della procedura ELDO S.p.A. sia stata preceduta da iniziative di vario genere - riferibili in ogni caso a soggetti diversi dal Ministro *pro tempore* - volte a far ricadere la scelta su alcune persone specificamente individuate. In tal senso - a parte quanto emerso dalle intercettazioni telefoniche su cui si è diffusamente soffermato il Collegio per i reati ministeriali - è sufficiente rifarsi alle dichiarazioni rese al Collegio medesimo in sede di sommarie informazioni testimoniali dal dottor Gianni Letta in data 8 marzo 2004, nelle quali viene descritto in termini generali quanto normalmente avviene in relazione al conferimento dei predetti incarichi. La Giunta però - sulla base degli elementi in suo possesso - può senz'altro escludere che segnalazioni, raccomandazioni e iniziative analoghe - qualunque possa essere stato il percorso dalle stesse seguito - abbiano, nel caso di specie, condizionato la condotta del Ministro nell'esercizio delle sue funzioni, orientandola verso finalità diverse dallo specifico interesse pubblico che le deve essere sotteso alla luce del quadro normativo di riferimento.

Le considerazioni che precedono hanno conclusivamente indotto la Giunta a ritenere che nella vicenda considerata il Ministro *pro tempore* per le attività produttive, professor Antonio Marzano, ha agito per il perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo e che tale interesse riveste senz'altro carattere preminente rispetto ai profili di illegittimità astrattamente

ipotizzabili - e sulla cui rilevanza penale non spetta né alla Giunta né al Senato pronunciarsi - sulla base peraltro di una ricostruzione dei fatti che, per le ragioni sopra esposte, non ha potuto non discostarsi, in modo anche rilevante, da quella fatta propria dal Collegio per i reati ministeriali.

La Giunta ha conseguentemente ritenuto che nei confronti del professor Antonio Marzano deve trovare applicazione la relativa circostanza esimente di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 e che tale conclusione deve essere estesa anche agli altri coindagati in considerazione della oggettiva irrilevanza delle condotte dei medesimi, nell'ambito della ricostruzione dell'accaduto fatta propria dalla Giunta, rispetto alla prospettata ipotesi accusatoria di condizionamento dell'esercizio delle funzioni ministeriali a fini non istituzionali.

* * *

Per tutte queste ragioni, la Giunta propone di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del professor Antonio Marzano nella sua qualità di ministro delle attività produttive *pro tempore*, nonché nei confronti dei signori Giovanni Bruno, Roberto Marraffa, Massimo Pica, Roberto Petrassi, Carlo Lancella, Walter Cretella Lombardo ed Ernesto Marzano, in merito al reato loro ascritto nella richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma del 3 novembre 2006.

MANZIONE, *relatore*