

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

**Doc. IV-bis  
n. 6-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE ELLERO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **GIOVANNI PRANDINI** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DEI LAVORI  
PUBBLICI *PRO-TEMPORE*

per i reati di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione)

NEI CONFRONTI

DEL SIGNOR **ANTONIO CRESPO**

per il reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione)

NEI CONFRONTI

DEL SIGNOR **FRANCO BONFERRONI**

per il reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione)

NEI CONFRONTI

**DEL DOTTOR SANTO POSSI**

per il reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione)

NEI CONFRONTI

**DEL DOTTOR CIRIACO D'ALESSIO**

per il reato di cui agli articoli 110, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione)

**SULLA DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE ALL'EMISSIONE  
DELLA MISURA CAUTELARE DELLA CUSTODIA IN CARCERE**

NEI CONFRONTI DEL DOTTOR

**GIOVANNI PRANDINI**

NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI *PRO-TEMPORE*

Trasmessa dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma

il 7 ottobre 1994

---

Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 1994

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il 27 settembre 1994 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha avanzato richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti del dottor Giovanni Prandini, nella sua qualità di ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, per i reati di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); 110, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione); nonchè dei dottori Antonio Crespo, Franco Bonferroni, Santo Possi e Ciriaco D'Alessio, per il reato di cui agli articoli 110, 81, capoverso, 317, 61, n. 7, del codice penale (concussione).

Il Collegio ha avanzato altresì domanda di autorizzazione all'emissione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti del dottor Giovanni Prandini, nella sua qualità di ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, per i medesimi reati sopra indicati.

Il 7 ottobre 1994 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la domanda al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta in data 10 ottobre 1994 e annunciata in Aula l'11 ottobre 1994.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 13 e 18 ottobre 1994.

Il dottor Prandini è stato ascoltato dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato, nella seduta del 18 ottobre 1994.

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

La responsabilità penale del dottor Giovanni Prandini e del signor Franco Bonfer-

roni emerge da indagini avviate inizialmente presso il Tribunale di Milano a seguito di interrogatori resi da Pizzarotti Paolo, Tardito Luigi e Dallasta Armando, nonchè da Iapella Giorgio e Gemmo Mauro, in relazione all'affidamento a trattativa privata, all'impresa Pizzarotti e ad altre imprese associate, di appalti di lavori da parte dell'Anas.

Essendo stata individuata la competenza territoriale di Roma, gli atti venivano trasmessi alla Procura della Repubblica di Roma, che successivamente investiva il Collegio per i reati ministeriali ipotizzando a carico del dottor Giovanni Prandini e del signor Franco Bonferroni, nonchè del signor Antonio Crespo, il reato di concussione aggravata.

Nel corso delle indagini successive emergevano nuovi fatti penalmente rilevanti concernenti altre opere, in relazione ad appalti banditi dall'Anas.

Il Collegio ha ascoltato il dottor Franco Bonferroni e il dottor Antonio Crespo, mentre il dottor Prandini si è avvalso della facoltà di non rispondere.

A seguito dei successivi interrogatori resi da diversi imprenditori, è emersa anche la responsabilità penale di Santo Possi, indicato da numerose deposizioni come il collettore delle tangenti destinate al Prandini: circostanza, quest'ultima, ammessa dallo stesso Possi, al quale è stata estesa l'imputazione di concussione aggravata continuata.

Da ulteriori dichiarazioni rese al Tribunale di Milano emergevano nuovi fatti penalmente rilevanti a carico di Giovanni Prandini e di Ciriaco D'Alessio, al quale ultimo veniva estesa l'imputazione di concussione aggravata oltre che quella di finanziamento illecito dei partiti. Gli atti venivano poi trasmessi al Collegio per i reati ministeriali di Roma.

Il Collegio ravvisa la fattispecie della concussione nella circostanza che il dottor Giovanni Prandini, all'epoca Ministro dei lavori pubblici e presidente dell'Anas aveva privilegiato il ricorso alla trattativa privata, in modo generalizzato per il conferimento degli appalti, al fine di conseguire cospicui illeciti profitti. Sia i numerosi imprenditori, sia il diretto collaboratore dell'allora Ministro Prandini, dottor Crespo, direttore generale dell'Anas, hanno dichiarato che il dottor Prandini ha ricevuto in più riprese varie somme di denaro. Lo stesso Prandini avrebbe dichiarato al dottor Crespo che il finanziamento illecito dei partiti avveniva secondo diversi meccanismi: una prima parte del finanziamento veniva corrisposta dalle imprese direttamente ai partiti di maggioranza, una seconda parte veniva consegnata allo stesso Prandini per il tramite di una terza persona che, nella specie, era stato lo stesso dottor Crespo, ed una terza parte infine veniva corrisposta ad alcuni deputati locali indicati dal Ministro.

Anche il provveditore delle opere pubbliche di Milano, Ciriaco D'Alessio, ha confermato di aver consegnato personalmente al Prandini somme di denaro da parte di imprenditori.

Da parte sua, il dottor Bonferroni, pur ammettendo la percezione di somme, ha qualificato tali erogazioni come offerte spontanee degli imprenditori per finalità politiche: tali dichiarazioni però, secondo il Collegio, non reggono alla prova dei fatti, considerati i rapporti esistenti con il dottor Prandini.

Le concordanti dichiarazioni degli imprenditori e dei vari indagati attestano l'illiceità dei comportamenti connessi alla gestione degli appalti dell'Anas.

Secondo il Collegio, l'ipotesi di reato di finanziamento illecito dei partiti, inizialmente contestata dalla pubblica accusa, è invece incompatibile con l'ipotesi accusatoria di concussione, in considerazione dell'attività di costringimento o di induzione del pubblico ufficiale e della conseguente posizione di soggezione della volontà del soggetto passivo, che esclude la spontaneità

dell'erogazione in favore del partito, la quale caratterizza il finanziamento illecito. Pertanto il Collegio ha archiviato la posizione del Prandini e del D'Alessio in ordine al reato di finanziamento illecito dei partiti.

Diversamente invece va richiesta l'autorizzazione a procedere nei confronti del Prandini, del Bonferroni, del Crespo, del Possi e del D'Alessio. Il dottor Prandini e il dottor Crespo, rispettivamente, nella qualità di Ministro dei lavori pubblici e di Presidente del consiglio di amministrazione dell'Anas e di direttore generale dello stesso ente, costringevano diversi imprenditori ad erogare somme di denaro in riferimento ad appalti affidati all'Anas. Il dottor Prandini e il dottor Bonferroni, il primo nella summenzionata qualità, il secondo quale deputato al Parlamento, costringevano diversi imprenditori ad erogare somme di denaro sempre al fine dell'assegnazione di appalti da parte dell'Anas. La medesima accusa è elevata nei confronti del dottor Prandini in concorso con Possi Sañto, imprenditore e sindaco del Comune di Capriano del Colle, per avere indotto numerose imprese ad erogare somme di denaro al fine dell'assegnazione di appalti da parte dell'Anas. La medesima accusa riguarda anche il dottor Prandini in concorso con Ciriaco D'Alessio, provveditore alle opere pubbliche di Milano.

Il Collegio ha richiesto altresì l'autorizzazione all'emissione della misura cautelare della custodia in carcere per il dottor Prandini, motivando tale richiesta con l'estrema gravità dei fatti posti in essere dal Prandini e dai suoi correi per l'intero periodo in cui egli ha ricoperto la carica di Ministro dei lavori pubblici, gravità da porsi in relazione alle rilevanti somme percepite a titolo di concussione, superiori complessivamente ai nove miliardi. La motivazione è altresì ravvisata nel comportamento del dottor Prandini che, avvalendosi della facoltà di legge, non si è mai presentato al Collegio per rendere sue dichiarazioni, rendendo in tal modo necessario ricorrere ad accertamenti istruttori, quali la verifica dei conti correnti esteri sui quali sarebbero state depositate le somme indebitamente

percepite. Tale aspetto integra ad avviso del Collegio una inderogabile esigenza delle indagini in relazione alla situazione di concreto pericolo di inquinamento della prova, stante l'evidente possibilità da parte del dottor Prandini - attesi la qualità, i poteri ed il collegamento con gli imprenditori - di influire sui coindagati, sulle parti lese e sulle persone informate sui fatti.

Nella seduta della Giunta del 18 ottobre 1994 il dottor Prandini ha illustrato la memoria da lui precedentemente depositata. Ha dichiarato preliminarmente di richiedere egli stesso la concessione dell'autorizzazione a procedere, ma di respingere vigorosamente le ragioni addotte dal Collegio a fondamento della richiesta di autorizzazione all'emissione della misura cautelare della custodia in carcere. Egli osserva che il Senato può interloquire sull'eventuale sussistenza dei presupposti legittimanti l'emissione di misure cautelari, a prescindere dalla verifica dell'esistenza dei presupposti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, che restringono radicalmente il sindacato in materia di concessione dell'autorizzazione a procedere. A ritenere diversamente, si cadrebbe nell'assurdo di ritenere necessaria la verifica dell'organo parlamentare sull'eventuale rispondenza dell'agire ministeriale ad un particolare interesse pubblico capace di escludere l'opportunità dell'instaurazione del procedimento penale e, viceversa, di ritenere aggredibile nella massima estensione, attraverso addirittura l'emissione del provvedimento della custodia cautelare in carcere, quella stessa sfera di interessi senza che, in relazione al tipo di aggressione ed alle rilevantissime conseguenze della stessa, debba necessariamente registrarsi un pronunciamento del medesimo organo parlamentare.

Secondo il dottor Prandini nel caso di specie l'emissione della custodia cautelare in carcere appare del tutto immotivata, dal momento che i fatti in esame si riferiscono a circa 18 mesi orsono, senza che in tale lungo lasso di tempo nel corso delle indagini alcuno abbia mai potuto rappresentare l'esigenza di ricorrere a misure

limitative della libertà personale nei suoi confronti. Egli contesta l'affermazione del Collegio, secondo il quale egli si è rifiutato di deporre, in quanto ciò è avvenuto, del resto in rispondenza ad una facoltà concessa dalla legge, in una sola occasione e in ragione della pendenza della decisione della Corte di cassazione chiamata a risolvere un conflitto di competenza tra il Collegio medesimo e il Tribunale di Roma. Il dottor Prandini osserva che egli non ha alcun modo di poter influire sugli accertamenti indirizzati verso i presunti conti esteri; si appalesa pertanto come puramente e palesemente «di stile» il riferimento al preteso pericolo di inquinamento della prova, in quanto non riveste allo stato alcuna qualifica, potere o carica istituzionale idonei ad influire sui comportamenti di chicchessia. Tale ultima circostanza fa venir meno lo stesso pericolo di reiterazione di reati della medesima specie, che potrebbero ripetersi solo con il perdurare di peculiari qualifiche pubblicistiche del soggetto attivo.

Parimenti insussistente deve dirsi il pericolo di fuga, non avendo egli mai, nel corso dell'intero procedimento, anche lontanamente manifestato alcuna intenzione di sottrarsi alle esigenze di giustizia. Il dottor Prandini fa presente che in altri procedimenti, di cui uno pendente presso il medesimo Collegio richiedente (a seguito della pronuncia della Corte di cassazione sul conflitto di competenza) e l'altro pendente presso l'autorità giudiziaria veronese, elevati a suo carico per reati analoghi, si è mai avvertita l'esigenza di limitazione della sua libertà personale.

Chiede infine di respingere in quanto assolutamente infondata la richiesta di autorizzazione all'emissione di provvedimento disponente la custodia cautelare in carcere.

Il dottor Bonferroni ha depositato una breve nota, nella quale chiede la concessione dell'autorizzazione a procedere nei suoi confronti, in modo da essere posto in condizione di difendersi dalle accuse e, se del caso, di rispondere delle sue responsabilità, al fine di sottrarsi il più rapidamente

possibile alla «inquietante posizione di indagato-condannato».

La Giunta ha ritenuto che, alla luce degli atti processuali, i fatti contestati agli imputati non possono certo ritenersi posti in essere per la tutela di un interesse dello Stato rilevante sul piano costituzionale o per il fine di un preminente interesse pubblico nell'ambito dell'esercizio della funzione di governo, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989. Gli stessi Prandini e Bonferroni hanno richiesto espressamente la concessione dell'autorizzazione a procedere.

Per quanto riguarda la richiesta di autorizzazione all'emissione dell'ammisura della custodia cautelare in carcere nei confronti del dottor Prandini, la Giunta non può che riferirsi testualmente alle considerazioni già svolte nella relazione redatta a proposito della richiesta di arresto elevata nei confronti del professor De Lorenzo nella sua qualità di Ministro della sanità *pro tempore*, relazione approvata dal Senato nella seduta del 4 agosto 1994.

La Giunta ha osservato infatti che l'articolo 96 della Costituzione è stato introdotto, nell'attuale formulazione, con l'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 16 gennaio 1989. Questo fatto ha un particolare rilievo ai fini dell'interpretazione sia dell'articolo 96 che dell'articolo 10 della legge n. 1 del 1989.

Infatti, nell'articolo 96 della Costituzione (articolo 1, legge n. 1 del 1989) si tipicizzano due figure distinte: quella del Presidente del Consiglio e dei Ministri in carica e quella del Presidente del Consiglio e dei Ministri cessati dalla carica.

Le figure del Presidente del Consiglio e dei Ministri cessati dalla carica scompaiono nell'articolo 10 della legge n. 1 del 1989 laddove si parla solo di Presidente del Consiglio e di Ministri.

Il quesito che emerge è il seguente: quando nell'articolo 10 della legge n. 1 del 1989 si parla di Presidente del Consiglio e di Ministri si intende che il riferimento sia relativo a quelli in carica e a quelli cessati dalla carica stessa, oppure soltanto a quelli in carica?

La conclusione è che si riferisca soltanto a quelli ancora in carica.

I motivi fondamentali di tale valutazione possono così riassumersi:

1) nell'articolo 10, legge n. 1 del 1989, si parla del Presidente del Consiglio e dei Ministri senza distinzione tra quelli in carica e quelli cessati dalla stessa. Tale previsione tipologica la si trova tanto nel primo quanto nel quarto comma. Poiché nel quarto comma si fa riferimento all'impossibilità di disporre l'applicazione provvisoria di pene accessorie che comportino la sospensione degli stessi dal loro ufficio è evidente che il Presidente del Consiglio e i Ministri di cui al quarto comma debbano essere in carica. Strano ed illogico sarebbe che al primo comma del medesimo articolo si usasse la stessa terminologia per indicare figure diverse, quali quelle del Presidente del Consiglio e dei Ministri cessati dalla carica, quando quella medesima legge ben conosce tali figure avendole introdotte e tipicizzate all'articolo 1 (articolo 96 della Costituzione);

2) il ricorso ai lavori preparatori non è certamente vincolante, pur tuttavia lo stesso va considerato come elemento di aiuto interpretativo.

Il problema, in sostanza, di cercare di capire la volontà che il legislatore intendeva esprimere viene di certo aiutato nella sua soluzione dall'esame di ciò che ha portato alla creazione di una certa norma.

E relativamente all'articolo 10 il senatore Onorato, nella seduta dell'Assemblea del Senato del 28 gennaio 1988, aveva proposto la presenza dell'inciso «anche se cessati dalla carica», il che dimostra come il problema fosse ben presente al legislatore. E che il legislatore avesse consapevolezza dell'influenza di quell'inciso lo prova il fatto che, quando il senatore Onorato rinunciò all'inserimento dello stesso, il ministro di grazia e giustizia Vassalli manifestò la sua contrarietà e precisò le conseguenze alle quali si andava incontro.

Del resto, nel momento in cui un ex Presidente del Consiglio o un ex Ministro vengono giudicati, ben si comprende la

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

necessità di un'autorizzazione che rappresenti la garanzia che il procedimento che viene posto in essere non sia frutto di una volontà persecutoria; ma meno si comprenderebbe, dopo questo esame del Senato posto a garanzia di quanto sopra esposto, una ulteriore barriera posta all'azione del giudice.

Conclusivamente si ritiene che il c.d. Tribunale dei Ministri sia libero di valutare e prendere in tema di misure cautelari la decisione che riterrà giusta in relazione ai fatti posti innanzi alla sua disamina. Qualora dovesse il giudice ordinario ritenere necessaria una misura cautelare diretta a tutelare la genuinità della prova nell'ambito del processo penale nei confronti di un ministro non più in carica e non più parlamentare, quale il dottor Giovanni Prandini, lo stesso potrebbe prendere tale decisione senza ricorrere all'autorizzazione del Senato.

Per questi motivi, la Giunta - con separate votazioni - ha deliberato, all'unanimità, di proporre all'Assemblea la concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Giovanni Prandini e dei signori Antonio Crespo, Franco Bonferroni, Santo Possi e Ciriaco D'Alessio.

Ha altresì deliberato, all'unanimità, di proporre all'Assemblea di dichiarare che l'articolo 10, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 16 gennaio 1989 si riferisce esclusivamente al Presidente del Consiglio ed ai Ministri in carica e che pertanto l'emissione della misura cautelare della custodia in carcere nei confronti del dottor Giovanni Prandini non richiede l'autorizzazione del Senato, spettando all'autorità giudiziaria ordinaria - alla quale si rimettono gli atti - di provvedere, ove lo ritenga, alle misure cautelari.

ELLERO, *Relatore*

