

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

Doc. IV-bis
n. 13

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

NEI CONFRONTI DEL DOTTOR

CARLO TOGNOLI

NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO *PRO TEMPORE*

per il reato di cui agli articoli 323, capoverso, e 81, capoverso, del codice penale (abuso d'ufficio)

**Trasmessa dal Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Roma**

il 20 gennaio 1995

Al Presidente del Senato della Repubblica

ROMA

Roma, 20 gennaio 1995

Si trasmettono per quanto di competenza, gli atti del procedimento in oggetto, unitamente alla relazione del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma, con la quale si richiede l'autorizzazione a procedere nei confronti di Tognoli Carlo.

Il Procuratore della Repubblica

(F.to dott. Michele COIRO)

Relazione del Collegio per i procedimenti relativi ai reati previsti dall'articolo 96 della Costituzione (ex articolo 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1)

Roma, 27 dicembre 1994

Il COLLEGIO così' composto:

PRESIDENTE dott. Ivo GRECO
GIUDICE dott. Paolo DE FIORE
GIUDICE dott. Maria Rosaria EUFORBIO

ha emesso la seguente

R E L A Z I O N E

Con denuncia presentata alla Procura della Repubblica di Roma il 14.10.1992 Zecchillo Giuseppe, nella qualità di segretario del Sindacato Nazionale Autonomo Artisti Lirici (SNAAL) nonché di componente della Commissione Centrale Musica del Ministero dello Spettacolo, denunciava che l'anzidetta Commissione Centrale, organo consultivo istituito dall'art. 3 della Legge n. 800 del 14.8.67, presieduta dal Ministro dello Spettacolo, provvedeva alla distribuzione di finanziamenti in favore delle istituzioni musicali i cui rappresentanti legali facevano parte della stessa Commissione, e che si sostituivano a vicenda, votando gli uni le richieste avanzate dagli altri.

Tale situazione anomala era stata fatta presente più volte dallo Zecchillo sia al Ministro dello Spettacolo, ed in

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

particolare al Ministro Tognoli, sia agli altri organi del Ministero, sia alla stessa Procura della Repubblica con esposto del 22.6.1992.

La Procura della Repubblica di Roma, riuniti gli esposti ad essa diretti, trasmetteva gli atti a questo Collegio, ravvisando ipotesi di reato ministeriale a carico di Tognoli Carlo, all'epoca Ministro del Turismo e dello Spettacolo.

Esperate le indagini richieste, gli atti venivano restituiti al P.M. il quale con nota 20.5.94 chiedeva procedersi per il reato di abuso in atti di ufficio continuato (art. 323 e 81 cpv. C.P.) a carico di Tognoli e successivamente, con nota dell'8 novembre 1992, anche nei confronti di Scocozza Dora, Agnello Francesco, Praticò Pierpaolo, Damiani Piergiovanni, Feruchetti Carlo, Carbone Giuseppe, Pinto Ferdinando, Bucchi Anita e Marinelli Carlo, tutti componenti della Commissione Centrale Musica e, al tempo stesso, rappresentanti legali di enti lirici o musicali, che avevano ottenuto finanziamenti, previo parere favorevole della Commissione Centrale.

Disposta, infatti, un'accurata indagine delegata al Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza, era risultato infatti non soltanto che la maggior parte dei componenti erano anche rappresentanti di enti beneficiari di contributi, ma altresì che i medesimi, nelle relative adunanze, non si erano astenuti dal voto.

Il P.M. chiedeva, infine, che si procedesse alla archiviazione della posizione di Pinto Ferdinando che si era

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

allontanato dalla sala-riunione in occasione della concessione di un finanziamento all'Ente Artistico Petruzzelli di cui il Pinto era da tempo Presidente.

* * * * *

Il Collegio, esaminati gli atti, osserva che l'eperita indagine non consente di procedere all'archiviazione della posizione di Tognoli Carlo, all'epoca, Ministro del Turismo e dello Spettacolo.

L'approfondita inchiesta ha posto, anzi, in evidenza elementi di responsabilità a carico del Ministro che fanno fondatamente ipotizzare il reato di abuso d'ufficio con ingiusto vantaggio patrimoniale a favore degli enti beneficiari.

Occorre premettere che la legge 14 agosto 1967 n. 800, recante norme sul nuovo ordinamento degli Enti Lirici e delle attività musicali, istituisce la Commissione Centrale per la musica (art. 3) della quale fa parte il Ministro che la presiede, il Direttore Generale dello Spettacolo, rappresentanti di vari Ministeri e della RAI, vari sovrintendenti di enti lirici nonchè rappresentanti di categorie interessate (organismi concertistici, lavoratori dello spettacolo, musicanti, direttori di orchestra, artisti lirici ecc.).

La Commissione, la cui composizione era volta a fornire al Ministro un parere di alta professionalità, finì col diventare un organismo pletorico ed inefficiente, nel quale prevalevano interessi individuali dalle singole istituzioni

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in sede di ripartizione di contributi.

Questo vizio di origine dell'organismo, era stato espressamente riconosciuto quando, il 23 giugno 1989, il predecessore del Tognoli, Carraro, aveva presentato al Parlamento un disegno di legge (n. 1823) volto, fra l'altro, a restituire professionalità ed indipendenza alla Commissione. Questa, da una composizione di circa cinquanta membri veniva ridimensionata a 5 componenti compreso il Ministro, al fine di "recuperare il meccanismo di efficienza congiunta ad una verificata professionalità" (Relazione al D.d.L. - pag. 4) in Vol. 3 - pag.43) e "salvaguardare il giusto ruolo di stimolo e di autonomia delle organizzazioni professionali (ivi).

Senonchè non ostante fosse all'esame del Parlamento tale disegno di legge, che tra l'altro si proponeva di garantire "la imparzialità dell'operato della Commissione" onde evitare che le funzioni dei componenti fossero "incompatibili..... con lo svolgimento di attività professionale" (Rel al D.d.L. - pag. 5 Vol. 3 pag. 44), e non ostante che lo stesso Ministro Tognoli fosse a piena conoscenza della incompatibilità di alcuni componenti della Commissione (vol. 3 - pag. 22), egli non solo omise di adottare una qualche iniziativa per giungere sollecitamente all'approvazione della nuova legge, ma lasciò la Commissione "in prorogatio" per oltre un anno e mezzo dopo la scadenza verificatasi nel marzo 1991, finchè col D.M. 15 ottobre 1992 essa non fu rinnovata ad opera del Ministro Boniver che nel giugno del 1992

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sudcedette al Tognoli (cf. pag. 146).

La giustificazione addotta da quest'ultimo Tognoli è, peraltro, del tutto inappagante. Egli sostiene di non aver proceduto alla ricomposizione della Commissione poichè vi era il disegno di legge all'esame del Parlamento (Vol. 3 pag.23) e di avere comunque ricevuto assicurazione, da parte del Direttore Generale Rocca, che le riunioni della Commissione erano precedute da una approfondita istruttoria espletata dal Ministero e che ogni componente interessato lasciava la sala al momento del voto.

All'assunto del Ministro è agevole obiettare:

- a) che la pendenza del D.d.L. dinanzi al Parlamento gli avrebbe dovuto imporre di sollecitarne l'esame allo scopo di eliminare al più presto le incompatibilità già da tempo rilevate;
- b) vigente la legge n. 800, egli avrebbe dovuto adottare rigorose cautele per evitare che le incompatibilità, ampiamente documentate in atti (vedi esito indagini Nucleo P.T.), inquinassero la genuinità del parere prima e durante la discussione;
- c) l'istruttoria ministeriale non avrebbe dovuto annullare l'effetto dialettico della discussione ma apportare solo gli elementi di fatto alla Commissione perchè esprimesse, con convinzione, il suo parere;
- d) l'uscita dalla sala dei componenti interessati, peraltro smentita dai verbali della Commissione, è comunque irrilevante, come meglio si dirà a proposito della posizione processuale degli altri indagati;

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e) il Tognoli, assunto l'incarico ministeriale il 6 febbraio 1990, ebbe dinanzi a sé oltre un anno per attendere la scadenza della Commissione, e, conoscendone la situazione anomala, avrebbe dovuto avviare per tempo le pratiche per la nomina dei nuovi componenti, in maniera da poter nominare la nuova Commissione subito dopo la scadenza (marzo 1991) eliminando così, gli inconvenienti lamentati. Ed, invece, come s'è detto, la Commissione fu nominata dopo un anno e mezzo di "prorogatio".

Nè si dica che i vari ministeri e gli enti deputati alle designazioni ritardarono a rispondere e furono inutilmente sollecitati. La esigenza di provvedere con sollecitudine alla sostituzione dei componenti, se veramente sentita, avrebbe indicato altre e più efficaci vie che non le rituali richieste di designazione ed i solleciti con frasi di stile.

Neppure si dica che il conflitto di interessi era sostanzialmente previsto dalla stessa legge n. 800 che prevedeva la nomina di rappresentanti di associazioni o enti musicali quali componenti della Commissione.

E' vero che l'art. 3 della richiamata legge prevede quali membri di diritto, rappresentanti di particolari istituzioni musicali (Accademia di S. Cecilia, Teatro alla Scala, Teatro dell'Opera ecc.) ma è altrettanto vero che la maggior parte dei componenti è rappresentata da professionisti (artisti lirici, coreografi, critici musicali ecc.) che non sono necessariamente presidenti o legali rappresentanti di istituzioni musicali.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ne deriva che, se il Ministro avesse voluto moralizzare l'organismo, avrebbe potuto procedere, almeno alla scadenza, alla nomina di una nuova commissione che escludesse componenti colpiti da incompatibilità.

Ritiene dunque il Collegio che non sussistano le condizioni per procedere all'archiviazione della posizione di Carlo Tognoli. ~~Ne~~ alcunchè di illuminante traspare dalla memoria presentata dallo stesso Ministro in data 23.12.1994.

Va, pertanto, richiesta l'autorizzazione a procedere nei confronti di Carlo Tognoli per il reato di abuso di ufficio continuato, secondo la formulazione del capo di imputazione indicata in prosieguo.

* * * * *

Quanto agli altri coindagati, rileva il Collegio come, per una ormai consolidata giurisprudenza, la semplice partecipazione degli stessi alla delibera dalla quale avrebbero dovuto astenersi rappresenta una violazione di carattere sostanzialmente deontologico priva di qualsiasi offesa o pericolo per il pubblico interesse e non ancora in grado di riflettersi nel contenuto dell'atto.

Come è noto, già secondo la giurisprudenza formatasi alla luce del disposto dell'abrogato art. 324, era stato statuito dalla Corte di Cassazione che per il pubblico ufficiale l'abuso non può farsi consistere nella violazione dell'obbligo di astensione (Cass. 10 ottobre 1989). La giurisprudenza, sempre con riferimento all'abrogato art. 324 richiedeva, invece, che la condotta del pubblico ufficiale

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dovesse estrinsecarsi in maniera tale da strumentalizzare l'ufficio, inserendo nel procedimento di formazione del provvedimento, una prospettiva di utilità privata (Cass. 26 gennaio 1988).

Tale giurisprudenza rimane tuttora valida in presenza della nuova formulazione del reato di abuso di ufficio previsto dal vigente art. 323 C.P., per cui, anche a non voler dare credito alle affermazioni degli indagati, secondo cui si verificò sempre da parte degli interessati l'abbandono della sala al momento della discussione e del voto, la sussistenza del reato sarebbe da ritenere ugualmente esclusa.

Va pertanto pronunciato provvedimento di archiviazione nei loro confronti

P. T. M.

visto l'art. 8 L. Cost. n. 1 del 1989

in parziale accoglimento delle richieste del P.M.

D I C H I A R A

non doversi promuovere l'azione penale nei confronti di Scocozza Dora, Agnello Francesco, Praticò Pierpaolo, Damiani Piergiovanni, Perucchetti Carlo, Carbone Giuseppe, Pinto Ferdinando, Bucchi Anita e Marinelli Carlo ordinando, per quanto di ragione, la trasmissione degli atti in archivio e di darne comunicazione al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma agli effetti dell'art. 8 comma IV° L. Cost. n. 1/89.

Manda alla Cancelleria di darne altresì comunicazione agli interessati.

R I C H I E D E

al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere a carico di Carlo Tognoli, per il seguente reato, modificato il capo di imputazione come segue:

Delitto p. e p. dall'art. 323 cpv. e 81 cpv. C.P. per avere, quale Ministro del Turismo e dello Spettacolo, al fine di procurare ad associazioni ed enti musicali un ingiusto vantaggio patrimoniale, abusando del suo ufficio di Ministro e di Presidente della Commissione Centrale per la Musica concesso finanziamenti a favore dei predetti enti sulla base del parere della menzionata commissione di cui erano componenti i rappresentanti legali degli enti beneficiari, consentendo che la Commissione, così illegittimamente costituita, continuasse a funzionare per "prorogatio" anche dopo la scadenza verificatasi nel marzo 1990 fino al giugno 1992, epoca in cui cessava dalla sua carica di Ministro.

In Roma dal marzo 1990 al giugno 1992.

A tal fine ordina rimettersi gli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, unitamente alla presente relazione, per la loro immediata trasmissione al Presidente del Senato della Repubblica ai sensi dell'art. 8 comma 1° L. Cost. n. 1/89

Roma li, 27 DIC. 1994

IL FUNZIONARIO DIRIGENTE

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA
Livia Salneri

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
IL 27 DIC. 1994

IL FUNZIONARIO DIRIGENTE

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA
Livia Salneri



IL PRESIDENTE

I GIUDICI

[Handwritten signatures]

E' copia conforme all'originale
Roma, li 27 DIC. 1994
IL DIRETTORE DI CANCELLERIA
(Livia Salneri)