

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. IV-bis
n. 14-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE RUSSO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR ADOLFO BATTAGLIA, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELL'INDU-
STRIA *PRO TEMPORE*

per i reati di cui agli articoli 81, capoverso, 110, 319-321 del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 110, 81, capoverso, del codice penale, 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 e 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 (violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti politici)

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Napoli**

il 9 febbraio 1995

Comunicata alla Presidenza il 7 marzo 1995

ONOREVOLI SENATORI. - L'8 febbraio 1995 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Napoli ha presentato richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti del dottor Adolfo Battaglia, nella sua qualità di Ministro dell'industria *pro tempore*, per i reati di cui agli articoli 81, capoverso, 110, 319-321 del codice penale (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio); 110, 81, capoverso, del codice penale, 4 della legge 18 novembre 1981, n. 659 e 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195 (violazione delle norme sul contributo dello Stato al finanziamento pubblico dei partiti).

Il 9 febbraio 1995, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta il 13 febbraio 1995 ed annunciata in Aula il 14 febbraio 1995.

La Giunta ha esaminato la domanda nella seduta del 21 febbraio 1995.

* * *

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

In seguito alla sentenza del 20 luglio 1994, n. 14 della Corte di Cassazione che stabiliva la competenza del Collegio per i reati ministeriali di Napoli in ordine al procedimento penale a carico dell'ex Ministro De Lorenzo ed altri, il pubblico ministero trasmetteva gli atti del procedimento in questione al Collegio per i reati ministeriali di Napoli con richiesta di avanzare istanza di autorizzazione a procedere al Senato (Doc. IV-bis, n. 2).

In ordine alla suddetta domanda, il 17 novembre 1994, l'Assemblea del Senato si esprimeva a favore della concessione dell'autorizzazione a procedere.

In seguito ad ulteriori indagini, il Collegio per i reati ministeriali di Napoli inviava al Senato una domanda di autorizzazione a procedere nei confronti di 136 soggetti indagati nell'ambito del procedimento penale a carico del dottor De Lorenzo (Doc. IV-bis, n. 5). In tale occasione il Senato affermava il principio in base al quale l'autorizzazione a procedere è necessaria per i coindagati laici a titolo di correttezza, mentre non risulta necessaria per i coindagati a titolo di connessione. Per questi ultimi quindi il Senato disponeva la restituzione degli atti al Collegio per i reati ministeriali di Napoli che li inviava poi al pubblico ministero per l'ulteriore corso.

Tra le posizioni per le quali il Senato non ha ritenuto necessaria l'autorizzazione a procedere vi era quella dell'onorevole Adolfo Battaglia che, in data 10 novembre 1994, chiedeva al Presidente della Giunta di sottoporre all'attenzione del Presidente del Senato la valutazione della natura ministeriale dei reati a lui imputati e la necessità quindi di una pronuncia dell'Assemblea sulla concessione dell'autorizzazione a procedere nei suoi confronti.

Il 16 novembre 1994 il Presidente della Giunta inviava una lettera al Presidente del Senato con la quale motivava la decisione della Giunta di non ritenere necessaria alcuna deliberazione in merito alla posizione dell'onorevole Battaglia in quanto, nella relazione presentata dal Collegio, questi veniva menzionato espressamente e soltanto come «influyente esponente politico». Il Presidente della Giunta riteneva infine opportuno segnalare tale circostanza al Collegio per i reati ministeriali di Napoli perchè valutasse se riconsiderare la posizione dell'onorevole Battaglia al fine di stabilire se i fatti a lui addebitati avessero natura di reati ministeriali.

In data 17 gennaio 1995 il pubblico ministero, ritenendo di trovarsi in presenza di reati ministeriali in ordine ai quali sussiste la necessità dell'autorizzazione a procedere, inviava gli atti al Collegio per i reati ministeriali di Napoli (Doc. IV-bis, n. 14).

Nella relazione trasmessa dal Collegio inquirente si rileva infatti che l'onorevole Adolfo Battaglia si trova a dover rispondere dei reati nella qualità sostanziale di Ministro dell'industria e nella qualità processuale di imputato a titolo di connessione rispetto agli altri coindagati laici nel procedimento a carico del dottor De Lorenzo.

Il Collegio ricorda che secondo l'orientamento della Corte di Cassazione (sentenza del 20 luglio 1994, n. 14) nella categoria dei reati ministeriali rientrano, oltre agli atti tipici in cui si esprime l'attività del Ministro, anche tutte quelle condotte che siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto.

Si sottolinea inoltre che gli atti di indagine svolti precedentemente dalla Procura della Repubblica sono utilizzabili per l'individuazione della sussistenza del reato ministeriale, mentre solo in caso di concessione dell'autorizzazione a procedere potranno essere compiute dal Collegio inquirente effettive indagini. Le imputazioni addebitate all'ex Ministro Battaglia nella presente domanda di autorizzazione a procedere corrispondono inoltre agli stessi fatti per i quali era stata inviata precedentemente al Senato l'analoga richiesta di autorizzazione a procedere insieme a 135 coindagati laici con De Lorenzo (Doc. IV-bis, n. 5).

In particolare dalla relazione del Collegio inquirente emerge che un componente del Cip-Farmaci, il professor Pier Carlo Muzzio, ha dichiarato di aver consegnato all'onorevole Adolfo Battaglia, in più riprese, centocinquanta milioni circa che egli, a sua volta, riceveva dalle imprese farmaceutiche per l'aumento del prezzo dei farmaci.

Il Collegio fa presente che il professor Muzzio ha confermato tali accuse anche in sede di confronto con l'onorevole Adolfo Battaglia dinanzi al pubblico ministero presso il Tribunale di Napoli.

Si osserva che il professor Muzzio risultava tra i 136 coindagati con l'ex Ministro De Lorenzo (Doc. IV-bis, n. 5). Nei suoi confronti, il Senato ha deliberato che l'autorizzazione si poneva come atto dovuto per i capi di imputazione per i quali era inquisito a titolo di concorso. Ha poi deliberato che non sarebbe stata necessaria l'autorizzazione a procedere, ed ha quindi rinviato gli atti, per tutti i restanti capi d'imputazione.

Il Collegio chiede pertanto che il Senato conceda l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'ex Ministro dell'industria Battaglia indagato per i reati di corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e di violazione delle norme sul finanziamento pubblico dei partiti politici.

* * *

Il 21 febbraio l'onorevole Adolfo Battaglia presentava un'ampia memoria con la quale, in sintesi: ribadiva la sua totale estraneità ai fatti che gli erano addebitati; sottolineava che l'accusa nei suoi confronti era basata esclusivamente sulle dichiarazioni del professor Muzzio, le quali, peraltro, essendo il professor Muzzio coimputato del medesimo reato, dovevano essere valutate, ai sensi dell'articolo 192 del codice di procedura penale, «unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità». Precisava che dagli atti del procedimento emergeva l'inesistenza di qualsiasi elemento di riscontro idoneo a confermare l'attendibilità delle suddette dichiarazioni; metteva in evidenza, al contrario, vari elementi, attinenti alla sua condotta di Ministro, sulla cui correttezza mai erano stati mossi rilievi, desunti dalle dichiarazioni degli imprenditori farmaceutici, e desunti altresì dagli interrogatori del professor Muzzio, che, a suo avviso, escludevano la attendibilità di quelle dichiarazioni accusatorie. Precisava ancora che il Ministero dell'industria non aveva specifica competenza in materia di prezzi dei farmaci, e ricordava infine di avere rivolto al pubblico ministero «una pluralità di istanze e richieste tendenti a realizzare precisi accertamenti» senza che ad esse fosse dato però alcun corso.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella seduta del 21 febbraio l'onorevole Adolfo Battaglia illustrava la suddetta memoria precisando, tra l'altro, che gli accertamenti da lui richiesti al pubblico ministero, e da questo non eseguiti, riguardavano la veridicità di un fatto citato dal professor Muzzio, lo stato patrimoniale suo e della sua famiglia, le disposizioni da lui impartite ai collaboratori del Ministero di non accettare offerte in nessun caso, l'inesistenza di sue «spese politiche» avendo egli ricoperto prima la carica di vice segretario del suo partito e poi quella di Ministro. Concludeva esprimendo l'auspicio che la sua posizione potesse essere decisa in tempi brevi.

* * *

Preliminarmente la Giunta si è posta la questione se sussistano le condizioni per decidere in ordine alla richiesta di autorizzazione a procedere, atteso che - come risulta dalla stessa relazione del Collegio per i reati ministeriali - questo si è limitato ad esaminare e valutare gli atti di indagine compiuti dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, ritenuti «pienamente utilizzabili e funzionali per l'accertamento del *fumus* circa la configurazione di reati ministeriali propedeutico alla richiesta di autorizzazione a procedere», senza compiere esso stesso quelle «effettive indagini» che, a suo avviso, sarebbero state possibili «solo nel caso di esito positivo della richiesta».

Va precisato, al riguardo, che l'articolo 6 della legge costituzione 16 gennaio 1989 n. 1, dopo avere stabilito, al primo comma, che «i rapporti, i referti e le denunce concernenti i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione sono presentati o inviati al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio», aggiunge al secondo comma che «il procuratore della Repubblica, omessa ogni indagine, entro il termine di quindici giorni trasmette con le sue richieste gli atti relativi al Collegio di cui al successivo articolo 7». L'articolo 8 della medesima legge costituzionale statuisce poi che «Il Collegio

di cui all'articolo 7, entro il termine di novanta giorni dal ricevimento degli atti, compiute indagini preliminari e sentito il pubblico ministero, se non ritiene che si debba disporre l'archiviazione, trasmette gli atti con relazione motivata al procuratore della Repubblica per la loro immediata rimessione al Presidente della Camera competente ai sensi dell'articolo 5».

Dalle due norme ora citate risulta con chiarezza che le indagini preliminari non possono essere compiute dal procuratore della Repubblica - il quale, ricevuta la *notitia criminis*, deve limitarsi a trasmetterla al Collegio per i reati ministeriali - e devono invece essere compiute dal Collegio per i reati ministeriali, il quale assomma in sé, a tale riguardo, le funzioni che il codice di procedura penale attribuisce al pubblico ministero e al giudice per le indagini preliminari.

La Corte costituzionale, con la sentenza del 23 novembre 1994 n. 403, risolvendo il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Collegio per i reati ministeriali istituito presso il Tribunale di Napoli nei confronti della Camera dei deputati, ha fissato - al di là della questione specificamente decisa - importanti principi in ordine ai rapporti tra il Collegio per i reati ministeriali e la Camera competente ad accordare o negare l'autorizzazione a procedere. Tra tali principi sembra utile ricordare - ai fini della risoluzione della questione postasi dalla Giunta - i seguenti:

a) il potere di indagine attribuito dalla legge al Collegio per i reati ministeriali è funzionale non soltanto alla valutazione, propria del Collegio, se debba essere disposta l'archiviazione, ovvero se debba essere richiesta l'autorizzazione a procedere, ma anche alla valutazione, propria della Camera competente, se debba essere accordata o negata l'autorizzazione a procedere, nel senso che anche ai fini di questa seconda valutazione rilevano gli elementi di fatto acquisiti dal Collegio nell'esercizio del suddetto potere;

b) i due poteri - quello del Collegio inquirente e quello dell'Assemblea legislativa - sono dunque funzionalmente coordi-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

nati, ed il loro rapporto deve essere improntato a «leale cooperazione»;

c) il Collegio per i reati ministeriali, pur non essendo tenuto a differire la richiesta di autorizzazione a procedere fino al «completo esaurimento» delle indagini preliminari, neppure incontra limiti, prima dell'autorizzazione a procedere, nello svolgimento delle indagini preliminari (la Corte costituzionale risolvendo, con la ricordata sentenza, la questione specificamente sottoposta in sede di conflitto di attribuzione, ha stabilito che non sono applicabili alle indagini preliminari del Collegio per i reati ministeriali i limiti di cui agli articoli 343 e 346 del codice di procedura penale). Esso ha il potere-dovere di compiere tutte le indagini preliminari che ritiene necessarie, sia in funzione dell'ulteriore potere di disporre o meno l'archiviazione, sia in funzione del potere della Camera competente di pronunciarsi in ordine alla richiesta di autorizzazione a procedere;

d) la Camera competente ha il diritto di dolersi dell'eventuale abdicazione, da parte del Collegio per i reati ministeriali, del proprio potere di indagine riguardo ad atti da esso stesso ritenuti necessari sull'erroneo presupposto che i medesimi gli siano preclusi (è il caso deciso dalla Corte costituzionale, in cui erroneamente il Collegio aveva ommesso atti pur ritenuti necessari perchè a suo avviso vietati dall'articolo 343 del codice di procedura penale), in quanto in tal modo il Collegio viene a privare la Camera di elementi di fatto di cui soltanto la Camera stessa può apprezzare la rilevanza ai fini delle sue determinazioni in ordine alla sussistenza, o meno, delle finalità di cui all'articolo 9, comma terzo, della legge costituzionale n.1 del 1989. Non può invece la Camera competente dolersi della completezza o meno delle indagini - che spetta esclusivamente al Collegio per i reati ministeriali valutare - se non sotto il profilo della violazione dell'obbligo di leale cooperazione tra poteri.

Sulla base di queste premesse, occorre ora considerare quali conseguenze siano da riconnettere al fatto che il Collegio per i reati ministeriali si è limitato, nel caso in

esame, a valutare gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero senza compiere esso stesso direttamente ulteriori indagini.

Come più sopra si è osservato, il compimento di atti di indagine da parte del procuratore della Repubblica contrasta certamente con l'espressa disposizione dell'articolo 6, secondo comma, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. Ciò è accaduto, tuttavia, nel caso di specie, perchè nella fase iniziale del procedimento la natura «ministeriale» dei reati attribuiti all'ex Ministro De Lorenzo e, per quanto interessa nella presente sede, all'ex Ministro Battaglia, non era stata rilevata nè dal pubblico ministero nè dal giudice per le indagini preliminari. La natura «ministeriale» di detti reati è stata affermata dalla Corte di Cassazione, con specifico riferimento alla posizione dell'ex Ministro De Lorenzo, in accoglimento del ricorso di quest'ultimo contro l'ordinanza di custodia cautelare emessa nei suoi confronti dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli. Con la relativa sentenza, pronunciata a sezioni unite il 20 luglio 1994, la Corte di Cassazione ha annullato l'ordinanza impugnata appunto perchè, trattandosi di reati ministeriali, la competenza apparteneva non al giudice per le indagini preliminari, ma al Collegio di cui all'articolo 7 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1; ed ha perciò disposto la trasmissione degli atti a tale Collegio.

Ciò che qui interessa soprattutto rilevare è però che la Corte di Cassazione, con la predetta sentenza, ha ritenuto che il Collegio per i reati ministeriali costituisca non un «organo giurisdizionale straordinario», ma un «organo specializzato, dotato di specifica competenza funzionale in relazione alla particolare qualificazione dei reati dei quali deve occuparsi», ed ha inquadrato così la questione sottoposta nell'ambito delle questioni di competenza dichiarando che il giudice per le indagini preliminari era non «carente di giurisdizione», ma «sprovvisto di competenza funzionale». Conseguenza rilevante di questa impostazione è stata che - dichiarata la nullità

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dell'ordinanza del giudice per le indagini preliminari perchè emessa da giudice funzionalmente incompetente e disposta la trasmissione degli atti al competente Collegio per i reati ministeriali - la Corte di Cassazione ha altresì affermato la utilizzabilità degli atti di indagine precedentemente compiuti ai sensi dell'articolo 26 del codice di procedura penale, salva ovviamente l'autonoma valutazione di essi da parte del Collegio.

La Giunta, condividendo l'impostazione data al problema dalle sezioni unite della Corte di Cassazione, ha perciò ritenuto che nel particolare caso di specie la inosservanza, da parte del procuratore della Repubblica, del divieto di indagini sancito dall'articolo 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, dovuta all'omessa rilevazione della natura «ministeriale» dei reati per cui si procedeva, non abbia dato luogo ad inutilizzabilità dei relativi atti, stante l'applicabilità dell'articolo 26 del codice di procedura penale, e che, conseguentemente, il Collegio per i reati ministeriali, effettuata di tali atti una propria autonoma valutazione, avesse il potere di porre gli stessi a base delle proprie determinazioni.

Resta da esaminare se il Collegio per i reati ministeriali non avesse, tuttavia, l'obbligo di compiere direttamente ulteriori indagini. Indubbiamente il principio ricavabile dall'articolo 8 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, è che il Collegio per i reati ministeriali svolga direttamente le indagini atte a consentirgli di determinarsi in ordine alla archiviazione, ovvero alla richiesta di autorizzazione a procedere. Peraltro, una volta ammessa - sulla scorta dell'articolo 26 del codice di procedura penale - la possibilità, per il Collegio, di utilizzare gli atti di indagine precedentemente compiuti, facendone una autonoma valutazione, non può che essere rimesso al Collegio medesimo l'apprezzamento circa la sufficienza, o meno, di tali atti di indagine, autonomamente valutati, e, correlativamente, circa la necessità o meno di ulteriori indagini.

È pur vero che dalla relazione del Collegio sembra desumersi l'erronea opi-

nione che il compimento di ulteriori «effettive indagini» non fosse possibile prima del conseguimento dell'autorizzazione a procedere. Opinione, questa, certamente erronea, poichè, come ha stabilito la Corte costituzionale con la sentenza più sopra ricordata, il Collegio per i reati ministeriali può, anzi deve, compiere tutte quelle indagini preliminari che ritiene necessarie ai fini delle proprie determinazioni in ordine alla archiviazione ovvero alla richiesta di autorizzazione a procedere. Tuttavia, anche se l'omissione di ulteriori indagini fosse dipesa dalla suddetta, erronea, autolimitazione dei propri poteri da parte del Collegio per i reati ministeriali, ciò, ad avviso della Giunta, non avrebbe dato luogo, nel particolare caso di specie, al venir meno di elementi di fatto rilevanti ai fini delle determinazioni di competenza del Senato sulla richiesta di autorizzazione a procedere. Invero, la natura del reato attribuito all'ex Ministro Battaglia, la difesa da questo svolta ed ampiamente illustrata con la memoria in data 21 febbraio 1995 e con le dichiarazioni rese oralmente alla Giunta, le stesse richieste di indagine presentate dall'ex Ministro Battaglia al pubblico ministero delle quali egli ha lamentato il mancato accoglimento, indicano che le nuove acquisizioni indagative, che il Collegio è tenuto a compiere a valle della autorizzazione a procedere potranno confermare od escludere il fatto addebitato all'ex Ministro Battaglia, mentre, se in ipotesi svolte anteriormente alla richiesta di autorizzazione non avrebbero comunque potuto addurre elementi rilevanti per la deliberazione di competenza del Senato circa la sussistenza o meno delle particolari finalità di cui all'articolo 9, terzo comma, della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1.

In conclusione, la Giunta ha ritenuto che sussistano le condizioni perchè il Senato deliberi sulla concessione o meno dell'autorizzazione a procedere.

* * *

Ai sensi dell'articolo 9, terzo comma, della legge costituzionale 16 gennaio 1989

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 1, il Senato può negare l'autorizzazione a procedere solo se reputa che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

L'ex Ministro Battaglia è inquisito per il delitto di cui agli articoli 81, 110, e 319-321 del codice penale per aver ricevuto da vari imprenditori farmaceutici, tramite Muzzio Pier Carlo, la complessiva somma di lire centocinquanta milioni, versata da detti imprenditori a Muzzio Pier Carlo «affinchè questi compisse, e comunque per aver costui compiuto, atti contrari ai doveri del suo ufficio, ed in particolare a quello della imparzialità, consistente nell'agevolare e nell'accelerare la trattazione delle pratiche relative a farmaci cui erano interessati i suddetti imprenditori farmaceutici». Egli è inquisito altresì per il delitto di cui agli articoli 110, 81, capoverso, del codice penale e 7 della legge n. 195 del 1974 come modificato dall'articolo 4 della legge n. 659 del 1981 per aver ricevuto la predetta somma di lire centocinquanta milioni in violazione della legge sul finanziamento pubblico dei partiti politici.

L'onorevole Adolfo Battaglia - come più sopra si è ricordato - nega di avere

commesso il fatto ed assume che l'accusa nei suoi confronti manca di fondamento probatorio non essendo idonee a tal fine le sole dichiarazioni del coimputato Muzzio Pier Carlo, da lui ritenute, sotto vari profili, inattendibili.

Non spetta al Senato accertare e dichiarare se il fatto sussiste o se l'inquisito lo abbia commesso, spettando tale accertamento esclusivamente all'Autorità giudiziaria.

Spetta al Senato soltanto valutare se l'inquisito abbia agito per una delle finalità indicate nell'articolo 9, terzo comma, della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, e l'enunciazione stessa del fatto come descritto nel capo di imputazione - da un lato - e la difesa dell'ex Ministro, che nega di aver commesso il fatto, dall'altro lato, escludono con ogni evidenza la sussistenza di tali finalità.

La Giunta ha pertanto deliberato, all'unanimità, di proporre al Senato la concessione dell'autorizzazione a procedere. Ciò, tra l'altro, consentirà - secondo l'auspicio espresso dallo stesso onorevole Adolfo Battaglia dinanzi alla Giunta - che l'Autorità giudiziaria, unica competente al riguardo, accerti nel merito, in tempi brevi, la sussistenza o meno di sua responsabilità.

Russo, *relatore*.

