

# CAMERA DEI DEPUTATI Doc. IV-bis N. 2-A

---

## RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE

(Relatore: **MASTRANTUONO**)

SULLA

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

CONTRO

IL DEPUTATO **REMO GASPARI**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO  
PER IL COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE *PRO TEMPORE*,  
IL SENATORE **GIOVANNI AZZARETTI** E I SIGNORI **BRUNO TABACCI**,  
**GIUSEPPE RAVAZZOLI** E **AMEDEO LINA**

PER IL REATO DI CUI AGLI ARTICOLI 61, N. 7, 110, 112, N. 1, E 314  
DEL CODICE PENALE (PECULATO PLURIAGGRAVATO)

TRASMessa DAL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA  
PRESSO IL TRIBUNALE DI MILANO

*il 3 maggio 1989*

---

*Presentata alla Presidenza il 14 giugno 1989*

---

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Milano ha trasmesso, a norma dell'articolo 8, comma 1, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del ministro *pro tempore* per il coordinamento della protezione civile deputato Remo Gaspari, del senatore Giovanni Azzaretti e dei signori Bruno Tabacci, presidente della giunta regionale della Lombardia, Giuseppe Ravazzoli, addetto all'ufficio speciale per l'Oltrepò pavese (USOP) della regione Lombardia, e Amedeo Lina, funzionario della stessa regione addetto all'ufficio progetti speciali, per il reato di peculato per distrazione, aggravato dal numero delle persone e dalla rilevante entità del danno. Dalla relazione motivata del collegio previsto dall'articolo 7 della legge costituzionale n. 1 del 1989 risulta che la riferita ipotesi criminosa consisterebbe nella distrazione della somma di circa 2 miliardi e 300 milioni di lire, che il ministro avrebbe dovuto erogare per interventi diretti a fronteggiare situazioni di pericolo determinate da dissesti idrogeologici e che sarebbero state invece di fatto destinate alla sistemazione delle chiese dell'Oltrepò pavese; e ciò, con profitto consistente in vantaggi elettorali, propri e di candidati democratici-cristiani, nelle consultazioni politiche del 1987 ed in quelle amministrative del 1988, nonché nella acquisizione di contributi in denaro da parte dei parroci dell'Oltrepò pavese. Il peculato sarebbe stato realizzato mediante una sequenza di atti, costituita dall'ordinanza del ministro Gaspari n. 1413 del 30 marzo 1988, dalla deliberazione della giunta regionale della Lombardia n. 32196 del 3 maggio 1988, dalla deliberazione dell'USOP n. 837 del 17 maggio 1988 ed infine dall'ulteriore deliberazione della giunta regionale n. 32804 del 17 maggio 1988.

\* \* \*

I fatti sono ricostruiti dal collegio nel modo che segue.

Con ordinanze n. 942 in data 31 marzo 1987 e n. 960 in data 14 aprile 1987 il ministro per il coordinamento della protezione civile Zamberletti assegna alla regione Lombardia la somma complessiva di 71 miliardi e 314 milioni di lire per interventi diretti ad eliminare situazioni di rischio connesse con le condizioni del suolo in alcuni comuni dell'Oltrepò pavese.

Il 24 aprile 1987 il consigliere regionale Giovanni Azzaretti, delegato dal presidente della regione a svolgere le funzioni di presidente dell'USOP, scrive ai parroci dell'Oltrepò per invitarli a parteci-

pare ad un convegno a Salice Terme, nel corso del quale sarebbe stata fatta richiesta al ministro Zamberletti di un ulteriore finanziamento inteso a « fronteggiare le esigenze di consolidamento delle numerose chiese danneggiate dai movimenti franosi e dalle intemperie ».

Il successivo 2 maggio ha luogo il convegno, nel corso del quale Azzaretti formula la preannunciata richiesta, alla quale il ministro risponde che avrebbe esaminato il problema insieme con i competenti uffici del dipartimento della protezione civile.

In data 4 maggio 1987 Azzaretti invia al ministro una lettera, priva di numero di protocollo, nella quale dichiara di trasmettere l'elenco aggiornato delle parrocchie che hanno chiesto il contributo per il consolidamento delle chiese compromesse dal dissesto idrogeologico e dalle avversità atmosferiche. A tale lettera — che il ministro Zamberletti ha recisamente escluso di aver mai ricevuto — risultano di volta in volta allegati, nelle varie copie prodotte da imputati e testimoni, elenchi diversi, comprendenti un differente numero di parrocchie (42, 95, 101, 106 e 109). Relativamente all'elenco comprendente 95 parrocchie, soltanto 37 avevano in effetti già presentato, nella data della lettera, domanda di finanziamento.

Il 5 maggio Azzaretti — che nella stessa data si dimette da consigliere regionale per potersi presentare quale candidato al Senato nel collegio di Voghera — invia quindi una lettera circolare a 182 parroci, avvertendoli dell'imminente assegnazione di un contributo a loro favore.

Con ordinanza n. 1244 dell'11 novembre 1987 il nuovo ministro per il coordinamento della protezione civile Gaspari, succeduto a Zamberletti in data 29 luglio 1987, riduce in termini di cassa di 34 miliardi 203 milioni e 200 mila lire la somma di oltre 71 miliardi assegnata alla regione Lombardia dal suo predecessore con le ordinanze n. 942 e 960 del 1987, adducendo ragioni di copertura finanziaria ed altresì il fatto che gli impegni assunti dalla regione non superano i 20 miliardi di lire.

L'indomani 12 novembre il ministro Gaspari trasmette copia della sua ordinanza al presidente della regione Tabacci, facendo presente che si trattava di somme impegnate oltre l'assegnazione sancita dalla legge n. 120 del 1987 e promettendo altresì di restituire non appena risolti gli accennati problemi di copertura mediante l'approvazione della nuova legge finanziaria.

Nella stessa data del 12 novembre 1987 il Senato approva un ordine del giorno, presentato dal senatore Azzaretti e da altri, con il quale impegna il Governo « a considerare seriamente la complessa problematica dell'Oltrepò pavese, dando direttive ai ministri competenti per: a) la qualificazione dell'Oltrepò pavese quale area ad alto rischio ambientale; b) la predisposizione di un piano straordinario di interventi organici per continuare e, possibilmente, completare l'opera di riassetto territoriale e promuovere l'indispensabile sviluppo socio-economico atto a prevenire ulteriori fenomeni di dissesto ».

Con nota in data 30 novembre 1987 indirizzata al ministro Gaspari il presidente della regione Tabacci afferma che la regione stessa ha già impegnato oltre 70 miliardi di lire sui 71 a suo tempo

concessi dal ministro Zamberletti, e non 20 miliardi come sostenuto nell'ordinanza del ministro Gaspari dell'11 novembre. Successivamente, con note in data 25 gennaio e 19 febbraio 1988, il presidente Tabacci definisce paradossale la revoca dei finanziamenti concessi ed insiste ancora per la loro tempestiva reintegrazione.

Con note del 1° e del 4 marzo 1988 il ministro Gaspari dà assicurazione di essere intenzionato a provvedere in tal senso, ribadendo peraltro che la decurtazione si era resa necessaria per il fatto che i finanziamenti revocati erano privi di copertura finanziaria.

In data 28 marzo 1988 il senatore Azzaretti invia al ministro Gaspari una lettera — che il ministro nega recisamente di aver mai ricevuto — per invitarlo ad erogare le somme occorrenti alla risistemazione delle chiese dell'Oltrepò danneggiate da dissesti idrogeologici o da avversità atmosferiche, allegando un elenco aggiornato che comprende 101 parrocchie per un totale di contributi da concedere pari a 2 miliardi e 139 milioni di lire.

Con ordinanza n. 1413 del 30 marzo 1988 il ministro Gaspari assegna alla regione Lombardia la somma di 36 miliardi e 500 milioni di lire, superiore a quella decurtata di 2 miliardi 296 milioni e 800 mila lire. Osserva in proposito il collegio che nell'ordinanza, nella quale non si fa parola della sistemazione delle chiese, si accenna soltanto alla precedente decurtazione dei finanziamenti, senza dare spiegazione della maggiorazione di oltre 2 miliardi di lire dei contributi concessi alla regione. Il collegio afferma inoltre di ritenere che l'ordinanza medesima deve essere stata minutata da un alto funzionario del dipartimento su disposizione del ministro, ovvero dal ministro stesso: per cui deve escludersi una sua redazione maldestra o lacunosa, rendendosi quindi ininfluenza l'indagine peritale richiesta dal ministro al fine di dimostrare che essa sarebbe stata dattiloscritta presso l'ufficio opere pubbliche diretto dal generale Pietravalle.

Nella stessa data del 30 marzo il ministro Gaspari trasmette copia dell'ordinanza al presidente Tabacci, facendo cenno dell'incremento dallo stesso Tabacci richiesto per le esigenze dell'Oltrepò pavese, nonché al senatore Azzaretti per comunicargli di aver mantenuto l'impegno.

Il successivo 8 aprile il senatore Azzaretti scrive ai parroci per informarli dell'avvenuta erogazione del finanziamento e per comunicare che l'entità del contributo concesso a ciascuna parrocchia verrà stabilito in sede di deliberazione del piano di riparto da parte dei competenti organi regionali.

Il 19 aprile 1988 ha luogo la riunione del comitato dell'USOP, nel corso della quale il presidente Tabacci comunica che il ministro ha ripristinato il finanziamento integrale per far fronte agli interventi previsti, ivi compresi quelli finalizzati alla sistemazione delle chiese.

Con deliberazione n. 32196 in data 3 maggio 1988 la giunta regionale acquisisce la somma erogata dal ministro, destinandola, per lire 34.203.200.000, a reintegrare la decurtazione effettuata con l'ordinanza ministeriale dell'11 novembre 1987, e, per lire 2.296.800.000, « al consolidamento statico degli edifici di cui alla

richiesta della regione Lombardia del 4 maggio 1987 ». Il collegio rileva in proposito l'improprietà del riferimento ad una richiesta della regione, tale non potendo essere definita la lettera di Azzaretti del 4 maggio 1987 di cui s'è detto in precedenza: e ciò sia perché non si tratta di istanza proveniente dal presidente della regione, sia perché non v'era stata alcuna deliberazione della giunta regionale diretta ad ottenere contributi per la sistemazione delle chiese, sia, infine, perché la lettera di Azzaretti, oltre che essere priva — come detto — di numero di protocollo, non reca alcun timbro di arrivo che ne dimostri la ricezione da parte degli organi della regione, ancorché si trovi fra i documenti in possesso degli uffici regionali. Il collegio sottolinea altresì che l'architetto Lina, materiale estensore della delibera, ha dichiarato di aver indicato il consolidamento delle chiese come destinazione del maggior finanziamento erogato dal ministro sulla base degli elementi fornitigli dall'USOP, che, per le vie brevi, gli aveva anche fatto pervenire la lettera di Azzaretti del 4 maggio 1987; ed ha ammesso di aver allegato a tale lettera l'elenco comprendente 106 parrocchie, pur sapendo che l'elenco originario era diverso.

Con deliberazione n. 837 del 17 maggio 1988 il comitato dell'USOP decide a sua volta di proporre alla giunta regionale l'assunzione dei provvedimenti relativi alla concessione dei contributi per il consolidamento, la sistemazione ed il ripristino degli edifici di culto. Tale deliberazione è adottata sulla base di una relazione tecnica redatta dal geometra Ravazzoli, nella quale si attesta — ad avviso del collegio falsamente — che erano state effettuate valutazioni « sulla sussistenza di obiettive ragioni di intervento nonché sulla entità dei valori da ritenersi ammissibili in rapporto alla gravità del dissesto ed alle urgenze dei conseguenti interventi ».

Infine, il peculato per distrazione si completa — secondo il collegio — con la deliberazione n. 32804 in data 17 maggio 1988 della giunta regionale, con la quale vengono istituiti nel bilancio regionale appositi capitoli di entrata e di spesa, recanti indicazioni generiche connesse alle condizioni del suolo nell'area dell'Oltrepò pavese.

\* \* \*

Oltre al reato di peculato per distrazione pluriaggravato, per il quale è stata chiesta, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, l'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro Gaspari, del senatore Azzaretti, del presidente della regione Tabacci, del geometra Ravazzoli e dell'architetto Lina, la procura della Repubblica ha ipotizzato, in relazione ai fatti descritti, il reato di falsità ideologica aggravata (articoli 110, 479 e 61, n. 2, del codice penale) nei confronti del Tabacci e del Lina in ordine al contenuto della delibera della giunta regionale n. 32196 del 3 maggio 1988, in proprio quanto al Tabacci e mediante l'induzione in errore degli altri componenti della giunta quanto al Lina; il reato di falsità ideologica aggravata (articoli 110, 479 e 61, n. 2, del codice penale) nei confronti del Tabacci, del senatore Azzaretti e del Ravazzoli in ordine alle attestazioni contenute nella relazione tecnica, redatta da que-

st'ultimo, allegata alla delibera dell'USOP n. 837 del 17 maggio 1988; il reato di interesse privato in atti di ufficio continuato (articoli 81 e 324 del codice penale) nei confronti del senatore Azzaretti in ordine all'uso di strutture e funzionari dell'USOP per fini elettorali, alla predisposizione di richieste di contributi senza che fossero pervenute domande, all'invio di circolari ai parroci; ed infine i reati di soppressione di atti veri e di falsità ideologica (articoli 490 e 479 del codice penale) nei confronti del Lina in ordine all'occultamento dell'elenco allegato alla nota di Azzaretti del 4 maggio 1987 ed alla sua sostituzione con altro elenco contenente false attestazioni.

\* \* \*

La Giunta ha provveduto ad ascoltare — ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 — tutti i soggetti interessati, i quali hanno anche presentato memorie e prodotto documenti.

In particolare, il ministro Gaspari ha ribadito di aver disposto, nel novembre 1987, la decurtazione dei fondi assegnati alla regione Lombardia per ragioni di copertura finanziaria ed in considerazione del fatto che erano state impegnate somme per un importo di 20 miliardi di lire circa, sottolineando in proposito che tale iniziativa gli era stata sollecitata da parte dei competenti organi del dipartimento della protezione civile a seguito di una valutazione che aveva impegnato tutti i vertici amministrativi; e contestando, quindi, quanto sostenuto nella relazione del collegio, secondo cui la decurtazione dei finanziamenti creava, oggettivamente, « l'occasione che avrebbe potuto rendere attuabile il peculato per distrazione ». Ha rilevato, quindi, che manca in atti qualsiasi prova circa un preteso accordo fra lui e gli altri inquisiti al fine di destinare i fondi alle chiese, facendo presente che la asserita consapevolezza, da parte sua, di tale destinazione poggia esclusivamente sulla lettera speditagli dal senatore Azzaretti in data 28 marzo 1988, ossia due giorni prima dell'emissione dell'ordinanza n. 1413. Senonché — ha osservato il ministro — tale lettera non gli è mai stata recapitata, come a suo tempo non era giunta a destinazione, e non si trovava quindi fra gli atti in possesso del dipartimento la lettera, recante in allegato un elenco di parrocchie, che il senatore Azzaretti afferma di aver inviato al suo predecessore Zamberletti. Al riguardo il ministro ha insistito sulla impossibilità che il servizio postale riuscisse a recapitare la lettera in meno di due giorni, osservando che l'ipotesi formulata nella relazione — che, cioè, la lettera stessa gli fosse stata recapitata a mano — contrasta non solo con le dichiarazioni del mittente, ma altresì con la circostanza che questi, come può essere accertato, non si trovava a Roma nella data del 28 marzo 1988; ed ha inoltre sottolineato che, peraltro, una ordinanza ministeriale, per i tempi tecnici necessari per la sua emanazione, non può seguire di soli due giorni la supposta richiesta. Quanto all'ordinanza del 30 marzo 1988, il ministro ha prodotto una consulenza tecnica, nella quale si afferma che l'ordinanza medesima era stata dattiloscritta — giusta quanto lo stesso ministro aveva sostenuto — con la macchina

dell'ufficio del generale Pietravalle. Ciò posto, il ministro ha dichiarato che eventuali carenze nella motivazione dell'ordinanza in ordine alla destinazione del maggior finanziamento concesso gli erano sfuggite, non avendo egli il tempo di leggere approfonditamente i numerosissimi provvedimenti redatti dagli uffici che venivano sottoposti alla sua firma. Ha comunque affermato di essersi indotto ad incrementare la somma destinata alla regione Lombardia esclusivamente in virtù dell'ordine del giorno approvato all'unanimità dal Senato nella seduta del 12 novembre 1987. In particolare, ha fatto presente che, di fronte alla sollecitazione, contenuta nell'ordine del giorno, a « considerare seriamente la complessa problematica dell'Oltrepò pavese », aveva ritenuto di dover dare un segno tangibile di sensibilità politica aumentando la somma erogata alla regione per gli interventi diretti ad eliminare situazioni di rischio idrogeologico nell'Oltrepò pavese. Ha quindi rilevato che — nell'ordinanza non essendovi accenno alla destinazione dei fondi alle parrocchie — l'ipotesi accusatoria si fonda sulla asserita consumazione strumentale, ai fini del conseguimento di detta destinazione, di altre fattispecie criminose (falso in atto pubblico e interesse privato in atti di ufficio), le quali però, significativamente, non sono state a lui addebitate a titolo di concorso. Ha poi ulteriormente rilevato, in proposito, l'incongruità della prospettazione dell'ordinanza come volta surrettiziamente a perseguire la dissimulata finalità della destinazione dei finanziamenti delle chiese; e ciò in quanto non vi sarebbe stata da parte sua, qualora detta finalità avesse voluto perseguire, alcuna ragione per non adottare una procedura corretta, dichiarando esplicitamente la destinazione medesima, dato che la risistemazione degli edifici di culto dissestati, essendo intesa alla eliminazione dei rischi idrogeologici, certamente rientra tra i fini pubblici perseguiti dalla legge n. 120 del 1987. Egli avrebbe potuto, in altri termini, legittimamente destinare i fondi alle chiese dell'Oltrepò, poiché al ministro competeva soltanto accertare che le richieste riguardassero opere previste dalla predetta legge e che le zone di intervento fossero quelle delimitate dal gruppo nazionale per la difesa dalle catastrofi idrogeologiche, di cui all'articolo 1 della legge medesima. Per cui, una volta dal ministro destinata la somma erogata ad opere da eseguirsi nella zona dell'Oltrepò pavese, la sua eventuale utilizzazione era rimessa a successivi e specifici provvedimenti di competenza degli organi regionali. Il ministro Gaspari ha inoltre sottolineato di non poter esser portatore dei privati interessi che, ad avviso del collegio, sarebbero stati perseguiti attraverso il peculato, in quanto i pretesi vantaggi elettorali di cui si parla nella relazione riguardano — a prescindere dalle consultazioni politiche del 1987, precedenti all'emanazione della sua ordinanza ed alla sua stessa nomina a ministro per il coordinamento della protezione civile — le elezioni comunali di Voghera, dove non si è mai presentato come candidato. Infine, il ministro ha fatto osservare che — il peculato configurandosi come reato di mera condotta e perfezionandosi quindi, nella ipotizzata fattispecie, già con la semplice erogazione delle somme — le successive deliberazioni degli organi regionali, in quanto inerenti al conse-

guimento del profitto dovrebbero considerarsi estranee al fatto-reato: sicché l'autorità giudiziaria di Milano deve ritenersi territorialmente incompetente a procedere nei suoi confronti.

A sua volta il senatore Azzaretti, dopo aver ricordato l'opera da lui svolta negli anni per il riassetto territoriale della zona dell'Oltrepò pavese, ha fatto presente che il suo intervento in favore delle chiese deve considerarsi, nell'ambito della descritta opera, del tutto marginale, essendosi egli occupato del consolidamento degli edifici di culto danneggiati soltanto dopo che erano stati affrontati e risolti i problemi più drammatici connessi al dissesto idrogeologico e dopo che era stato concesso anche un finanziamento di 7 miliardi di lire per la ricostruzione e il risanamento di 488 strutture abitative e produttive di proprietà privata. Ha quindi recisamente negato di aver cercato di influire indebitamente sulle modalità di aggiudicazione degli appalti, precisando che il comitato dell'USOP si era limitato in proposito ad esercitare le sue funzioni consultive, fornendo un parere peraltro disatteso dalla giunta regionale; e sottolineando altresì di essersi dimesso dalla carica di presidente del predetto comitato proprio nel momento in cui si discutevano le questioni relative agli appalti. Ha ricordato, infine, che, nell'ambito del comitato dell'USOP, il piano di riparto dei finanziamenti per le parrocchie era stato votato anche da quei consiglieri che avevano in un primo tempo sollevato obiezioni in ordine all'inclusione anche di chiese di pianura nell'elenco delle parrocchie alle quali destinare i fondi per la ricostruzione.

Il presidente della regione Lombardia Tabacci ha rilevato che la configurabilità a suo carico del concorso nel reato di peculato presuppone la dimostrazione, che invece manca del tutto, di un previo accordo criminoso tra lui ed il ministro inteso alla destinazione alle parrocchie, da parte della giunta regionale, delle maggiori somme che il ministro avrebbe dovuto distarre dalla loro legale destinazione. In difetto di ciò, osserva il presidente Tabacci, l'ente regionale beneficiario avrebbe dovuto almeno avere la possibilità di verificare la illegittimità del provvedimento ministeriale: senonché tale illegittimità si palesa tutt'altro che scontata, atteso che la legge n. 120 del 1987 attribuisce al ministro ampi poteri di intervento allo scopo di rimuovere situazioni di pericolo per la pubblica incolumità derivanti da movimenti franosi in atto ovvero da dissesto idrogeologico; e ciò, senza individuare le opere e le strutture alle quali gli interventi possono riferirsi. Strutture fra cui, dunque, possono certamente rientrare gli edifici di culto, per la tutela dei quali si ponevano, nella zona dell'Oltrepò pavese, gravi problemi. Il presidente Tabacci ha concluso pertanto che l'ipotizzata fattispecie criminosa non può essergli addebitata in concorso con il ministro, potendosi in astratto alternativamente configurare o un peculato commesso soltanto dal ministro medesimo, responsabile d'aver destinato i fondi a finalità diverse da quelle previste dalla legge, ovvero un peculato commesso dalla giunta regionale (o dal presidente di questa, se si ritiene che lo stesso abbia tratto in inganno gli altri componenti dell'organo), responsabile d'aver destinato a scopi diversi somme assegnate alla regione in conformità delle prescrizioni di legge. Ciò premesso, il



presidente Tabacci ha rilevato che il maggior finanziamento è stato di fatto erogato dal ministro Gaspari per la sistemazione delle chiese dell'Oltrepò, come attestano la quasi perfetta coincidenza del finanziamento medesimo con quello a suo tempo richiesto dall'USOP per le parrocchie e la emissione dell'ordinanza ministeriale due giorni dopo la sollecitazione del senatore Azzaretti, al quale il ministro ha difatti dato pronta comunicazione dell'adozione del provvedimento. Il presidente Tabacci ha altresì sottolineato che il dipartimento della protezione civile, al quale era stata inviata copia della delibera della giunta regionale del 3 maggio 1988, non ha formulato obiezioni di sorta in ordine alla destinazione dei fondi alle parrocchie: il che dimostra ulteriormente la impossibilità di configurare il reato di peculato con riferimento alla predetta delibera, mancando la distrazione dei fondi dalle finalità per le quali gli stessi erano stati assegnati. Sempre in relazione alla citata delibera della giunta regionale, il presidente Tabacci ha inoltre contestato la configurabilità del reato di falso ideologico, in quanto, in primo luogo, la delibera — come detto — ha soltanto reso esplicita la destinazione dell'incremento dei fondi al ripristino delle chiese, che era implicitamente, ma inequivocabilmente, sottintesa nell'ordinanza ministeriale; in secondo luogo, poiché l'aver riferito alla regione la richiesta di contributi formulata dal presidente dell'USOP in data 4 maggio 1987 è solo frutto di una prassi, pur discutibile, che tende ad attribuire alla regione gli atti emanati dall'USOP; ed infine perché in ogni caso la formulazione della richiesta di finanziamento da parte dell'USOP invece che dalla regione potrebbe al più dare luogo ad irregolarità amministrativa, peraltro sanata dalla giunta regionale nell'atto di fare propria la predetta richiesta. Il presidente Tabacci ha altresì sostenuto che non può essergli addebitato neppure il reato di falsità ideologica in riferimento alle attestazioni contenute nella relazione tecnica allegata alla delibera dell'USOP del 17 maggio 1988, in quanto della veridicità di tali attestazioni è unico responsabile il geometra Ravazzoli. A prescindere da questo assorbente rilievo, ha peraltro osservato che la asserita carenza di istruttoria sulle domande di contributo deve considerarsi irrilevante, il riparto e l'assegnazione dei fondi competendo esclusivamente alla giunta regionale, e non all'USOP; che è prassi consentire che al momento della presentazione della domanda siano fornite solo indicazioni di massima sulle opere da realizzare; che, ancora, l'inserimento nell'elenco di chiese ubicate in comuni di pianura non può ritenersi scandaloso, tali comuni risultando già beneficiari di provvidenze previste da leggi speciali; che, da ultimo, l'elenco allegato alla richiesta dell'USOP del 4 maggio 1987 ben poteva essere difforme da quello originario, essendo pervenute all'USOP, dopo l'inoltro di detta richiesta, ulteriori domande di contributo. Il presidente Tabacci ha infine fatto presente che i finanziamenti alle parrocchie non sono stati poi concretamente erogati, avendo egli — di fronte all'insorgenza di polemiche di stampa sull'argomento — ommesso di inserire nell'ordine del giorno della giunta regionale l'approvazione del piano di riparto dei contributi proposto dall'USOP.

Il geometra Ravazzoli ha ribadito la piena veridicità della relazione illustrativa, da lui redatta, allegata alla deliberazione dell'USOP del 17 maggio 1988, sostenendo di aver operato nel rispetto delle procedure di accertamento in uso presso l'ufficio speciale, in forza delle quali i compiti istruttori sono attribuiti ad un apposito *staff* tecnico. Ha quindi osservato che, conseguentemente, la veridicità della relazione si fonda sugli accertamenti preliminari eseguiti dal geometra Pastore, componente di detto *staff*, la cui testimonianza è invece, del tutto sorprendentemente, assunta dal collegio come elemento di accusa a suo carico. Dopo aver rivendicato la correttezza della sua relazione, in special modo nella parte in cui viene sottolineata la necessità di sottoporre ciascuna opera ad accertamento tecnico iniziale e finale da parte dell'USOP, ha infine fatto presente, con riferimento al reato di peculato, di aver soltanto fornito un supporto tecnico alle deliberazioni adottate dal comitato.

Infine, l'architetto Lina, materiale estensore della delibera della giunta regionale del 3 maggio 1988, ha sostenuto che la destinazione del maggior finanziamento di 2 miliardi e 300 milioni di lire al consolidamento statico delle chiese era fondata sulla richiesta inoltrata dal presidente dell'USOP al ministro in data 4 maggio 1987 ed altresì sull'orientamento emerso nell'ambito del comitato dell'USOP nella riunione del 19 aprile 1988. Quanto, poi, all'occultamento ed alla sostituzione, che gli vengono addebitati, dell'elenco allegato alla citata nota del presidente dell'USOP, ha osservato che tale elenco non era nella sua disponibilità, trovandosi depositato presso l'USOP a Voghera, e non presso il suo ufficio a Milano.

\* \* \*

Prima di illustrare le conclusioni alle quali la Giunta è pervenuta al termine del suo esame, occorre procedere ad una sia pur sommaria analisi della disciplina introdotta in materia di procedimenti relativi ai reati ministeriali dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, allo scopo di precisare la natura e i limiti della deliberazione parlamentare da adottare a norma della citata legge costituzionale. Devono formare oggetto di attenta disamina, in particolare, i presupposti per il diniego dell'autorizzazione a procedere di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale, essendo insorti in relazione ad essi, nell'ambito della Giunta, contrasti interpretativi che è necessario dirimere, anche sulla scorta della legge ordinaria di attuazione nel frattempo intervenuta e della normativa regolamentare in corso di approvazione.

In proposito, occorre innanzi tutto sottolineare che la valutazione da parte degli organi parlamentari relativa all'esistenza dei citati presupposti non può e non deve in alcun modo interferire con l'accertamento del fatto-reato, che è di competenza dell'autorità giudiziaria. La Camera, in altri termini, non deve ergersi a giudice del fatto, né deve pronunciarsi sulla configurabilità del fatto stesso come reato; ma deve, invece, soltanto valutare, prescindendo da ogni altra considerazione, se l'inquisito abbia agito — come recita il citato articolo 9, comma 3 — per la tutela di un interesse dello Stato

costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione del Governo.

Risultano pertanto irrilevanti, a questo fine, gli orientamenti ed anche i convincimenti che pur possono maturare nell'organo parlamentare in ordine alla fondatezza della configurata ipotesi di responsabilità ministeriale. La ritenuta attendibilità di quest'ultima non è, quindi, condizione necessaria per l'affermazione della esistenza dei presupposti per il diniego dell'autorizzazione, dato che — come detto — tale affermazione prescinde da ogni giudizio sulla qualificazione della fattispecie concreta come idonea ad integrare gli estremi di una norma incriminatrice.

Oltre che conforme alla letterale formulazione della legge costituzionale — la quale prende in considerazione non l'inquisito *che abbia commesso il reato*, ma quello *che abbia agito* per la tutela degli interessi innanzi enunciati — l'interpretazione illustrata risulta altresì certamente più consona, sotto il profilo della *ratio legis*, a logiche esigenze di giustizia sostanziale, in quanto, argomentando in maniera diversa e sostenendo che i presupposti per il diniego dell'autorizzazione debbono necessariamente inerire ad un fatto del quale si ritenga la penale illiceità, si giungerebbe alla paradossale conclusione di non poter applicare la garanzia prevista dalla legge costituzionale nei casi in cui l'ipotesi accusatoria appaia totalmente infondata.

Nell'ambito della Giunta si è altresì disputato intorno alla natura dei più volte citati presupposti per il diniego dell'autorizzazione, ritenendosi da taluno che si tratti di cause di giustificazione del reato, aventi natura oggettiva e dunque tali, ai sensi dell'articolo 119, secondo comma, del codice penale, da produrre automaticamente i loro effetti nei confronti di tutti coloro che siano concorsi nel reato ministeriale. Altri hanno invece sostenuto che nei riguardi di costoro non vi sarebbe, in ogni caso, luogo a pronunciarsi da parte degli organi parlamentari, in quanto gli istituti contemplati dalla legge costituzionale dovrebbero applicarsi soltanto nei confronti del Presidente del Consiglio e dei ministri.

Quest'ultima opinione non può, invero, essere condivisa, alla luce del fatto che numerose disposizioni della legge costituzionale si riferiscono non già al Presidente del Consiglio o ai ministri, ma, più genericamente, agli inquisiti; che, quanto ai concorrenti che siano membri delle Camere, l'estensione della disciplina è esplicitamente sancita in ordine alla autorizzazione all'esecuzione dei provvedimenti restrittivi, per cui sarebbe contraddittorio negare che l'identico regime debba altresì applicarsi per le autorizzazioni al procedimento; che, infine, l'opposta tesi secondo cui dette autorizzazioni occorrono per sottoporre a procedimento penale anche i concorrenti è stata fatta propria dalle Camere in sede di approvazione della legge ordinaria attuativa della disciplina costituzionale, come inconfutabilmente dimostra l'articolo 4, comma 2, di tale legge.

Quanto, poi, alla natura dei presupposti per il diniego dell'autorizzazione ed alla asserita estensione automatica ai concorrenti del diniego deliberato nei confronti del Presidente del Consiglio ovvero del ministro, è da dire che, in effetti, detti presupposti sono conformati in modo da ricordare i profili delle esimenti, ossia di circo-

stanze in presenza delle quali la condotta dell'inquisito deve ritenersi giustificata. Da tale analogia non possono tuttavia trarsi conseguenze di sorta, in quanto sotto il profilo tecnico e formale i citati presupposti non possono in alcun modo essere configurati come circostanze esimenti, ma debbono essere considerati invece come i parametri sulla base dei quali vengono adottate decisioni relative alla rimozione ovvero alla mancata rimozione di una condizione di procedibilità.

Qualificando — come vorrebbe l'opinione criticata — le circostanze previste dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale come vere e proprie esimenti, si perverrebbe, in effetti, a conclusioni del tutto aberranti, in quanto alle deliberazioni della Camera che di tali circostanze riconoscano l'esistenza dovrebbe conseguentemente assegnarsi il valore, formale e sostanziale, di sentenze di proscioglimento. Il che appare palesemente in contrasto con i cardini stessi dell'ordinamento costituzionale, non potendo in nessun caso appartenere agli organi parlamentari il compito di pronunciare sentenze, nonché con la insuperabile evidenza del dato normativo, la legge costituzionale riferendosi sempre a deliberazioni concernenti autorizzazioni a procedere, e dunque vertenti su una condizione di procedibilità. Si tratta, quindi, di deliberazioni che non riguardano la fattispecie criminosa e non possono conseguentemente incidere sull'esistenza di essa; per cui non può trovare alcun credito neanche l'altra opinione, pure adombrata nel corso del dibattito in Giunta, secondo cui il deliberato diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro inquisito principale farebbe venir meno il carattere ministeriale dell'addebito formulato nei confronti dei concorrenti e dunque escluderebbe la possibilità di pronunciarsi nei riguardi di costoro.

Stabilito, dunque, che non di esimenti in senso tecnico si tratta, ma di parametri alla stregua dei quali deve decidersi su una condizione di procedibilità, risulta conseguentemente destituita di fondamento la accennata opinione secondo cui la deliberazione di diniego della autorizzazione dovrebbe avere effetto, automaticamente, nei confronti di tutti coloro che siano indicati come concorrenti nel reato ministeriale. Ogni residuo dubbio in proposito è stato peraltro cancellato dalla legge ordinaria di attuazione della legge costituzionale (legge 5 giugno 1989, n. 219), la quale inequivocabilmente dispone, nel comma 1 dell'articolo 4, che il diniego dell'autorizzazione a procedere da parte della Camera competente dia luogo ad archiviazione del procedimento per mancanza della suddetta condizione di procedibilità (e non perché il fatto non costituisce reato, come avviene in presenza di cause di giustificazione) *nei confronti dei soggetti per i quali l'autorizzazione è stata negata*. Nel successivo comma 2 dello stesso articolo 4 è poi contemplata, in termini ancora più espliciti, la possibilità che, nel caso di concorso di persone nel reato, l'autorizzazione sia negata soltanto nei confronti di alcuni dei soggetti indicati come concorrenti. In piena coerenza con tali disposizioni e con la propugnata interpretazione della legge costituzionale, le apposite norme regolamentari, delle quali la Giunta per il regolamento ha proposto l'introduzione per disciplinare le procedure relative alle autorizzazioni a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, prevedono, a loro volta, che la Giunta

formuli le sue proposte con riferimento ai singoli inquisiti (articolo 18-ter, comma 3) e che, nel caso di richiesta di autorizzazione concernente più soggetti indicati come concorrenti in uno stesso reato, l'Assemblea deliberi separatamente nei confronti di ciascuno di essi (articolo 18-ter, comma 9).

Prima di concludere sull'argomento, sembra opportuno osservare, altresì, che la criticata tesi che propugna l'estensione automatica ai concorrenti del diniego di autorizzazione deliberato nei confronti dell'inquisito principale non apparirebbe comunque suscettibile di accoglimento alla luce della formulazione inequivoca della legge costituzionale, anche indipendentemente dagli assorbenti rilievi svolti in precedenza in ordine all'infondatezza dei presupposti teorici sui quali detta tesi si fonda. Essa poggia, difatti, su una asserita natura oggettiva delle circostanze previste dal più volte citato articolo 9, comma 3, della legge costituzionale; laddove, all'opposto, significativi elementi testuali non sembrano confortare una siffatta opinione. Stabilisce invero la norma in discorso che l'autorizzazione possa essere negata non già qualora l'inquisito abbia tutelato un interesse dello Stato di rilievo costituzionale ovvero abbia perseguito un preminente interesse pubblico, ma qualora l'inquisito *abbia agito* per la tutela ovvero per il perseguimento di detti interessi. Si ha riguardo, quindi, per le motivazioni della condotta dell'inquisito, e non per la condotta in se stessa; motivazioni che possono manifestamente presentarsi in maniera difforme nei diversi compartecipi. Costoro — pur se tutti responsabili in concorso, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, del fatto commesso — possono nondimeno essersi determinati sulla base di differenti ragioni e finalità, le quali debbono pertanto formare oggetto di separate valutazioni, singolarmente riferite a ciascuno di essi.

\* \* \*

Alla stregua delle premesse poste, nell'esame della posizione del ministro Gaspari deve dunque prescindere dall'analisi della fondatezza dell'ipotesi accusatoria formulata nei confronti del ministro medesimo. Non può quindi assegnarsi valore ad argomentazioni tendenti ad infirmare la fattispecie criminosa configurata dall'autorità giudiziaria. E ciò, sia che si tratti di argomentazioni afferenti a circostanze di fatto, come il rilievo che l'ordinanza ministeriale n. 1413 del 30 marzo 1988 non solo non contiene alcun accenno ad interventi in favore delle parrocchie, ma risulta peraltro motivata, quanto alle finalità dei finanziamenti concessi, con l'esplicito riferimento alle precedenti ordinanze nn. 942 e 960 del 1987 del ministro Zamberletti, che il provvedimento del ministro Gaspari modifica soltanto per ciò che attiene alla entità delle erogazioni; sia che si tratti, invece, di considerazioni svolte in punto di diritto, come quella che sottolinea la contraddittorietà della mancata contestazione al ministro Gaspari — cui si addebita il reato di peculato per distrazione — del concorso morale nel reato di falso ideologico, che pure è ritenuto, nell'ambito dell'ipotesi accusatoria, strumento inefficace ai fini della consumazione del peculato per distrazione.

La Giunta ha adottato quindi le sue conclusioni prescindendo da ogni valutazione in ordine all'esistenza dell'asserito intendimento del ministro di destinare alla risistemazione delle parrocchie il maggior finanziamento concesso, ritenendo che, esistesse o meno siffatto intendimento, l'azione del ministro — proprio sulla base dei fatti contestati, delle risultanze documentali ed in particolare con riferimento alla sua ordinanza del 30 marzo 1988 — appare in ogni caso finalizzata al perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio dell'azione di Governo. Risulta in effetti con sufficiente chiarezza che il ministro Gaspari si sia determinato ad incrementare i fondi già concessi dal suo predecessore per provvedere ad eliminare situazioni di rischio idrogeologico nell'area dell'Oltrepò pavese: situazioni la cui eliminazione rappresentava manifestamente un pubblico interesse, concernessero esse le chiese ovvero altre strutture pubbliche o private. Né sembra potersi in alcun modo dubitare del carattere preminente di tale pubblico interesse, in quanto il rischio idrogeologico determina situazioni di grave pericolo per la pubblica incolumità, evitare le quali costituisce compito assolutamente prioritario — e dunque preminente rispetto a qualsiasi altro — del ministro per il coordinamento della protezione civile.

In particolare, la decisione di maggiorare i finanziamenti a suo tempo revocati essenzialmente per difetto di copertura finanziaria deve mettersi in relazione con l'autorevole sollecitazione a considerare la gravità della situazione dell'Oltrepò pavese, rappresentata dal Senato che aveva adottato, nella seduta del 12 novembre 1987, un apposito ordine del giorno sul quale si erano espressi favorevolmente tutti i gruppi. Non sembra invece potersi attribuire efficacia causale, ai fini delle determinazioni del ministro, alla lettera in data 28 marzo 1988 a lui indirizzata dal senatore Azzaretti; e ciò a prescindere da ogni valutazione — che non compete agli organi parlamentari esprimere — in ordine al fatto se tale lettera possa essere o meno pervenuta a destinazione, in quanto, nella data in cui il senatore Azzaretti scriveva, l'ordinanza ministeriale, emanata appena due giorni dopo, doveva certamente essere già in corso di preparazione, anche per gli accertamenti da effettuare ai fini della imputazione della spesa.

Alle stesse conclusioni la Giunta non ritiene invece di poter pervenire per quanto concerne gli altri inquisiti, non apparendo configurabile nei loro confronti l'esistenza dei presupposti per il diniego dell'autorizzazione di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale. Non sembra, infatti, che le condotte ad essi addebitate possano giudicarsi ispirate dal perseguimento di un preminente interesse pubblico. E ciò — si intende — prescindendo del tutto da ogni giudizio in ordine alla fondatezza delle fattispecie criminose ad essi addebitate, che dovrà essere vagliata nell'ambito del procedimento penale, di cui si propone pertanto di autorizzare nei loro confronti la celebrazione.

In particolare, la finalità del perseguimento di un pubblico interesse di carattere preminente non emerge nei confronti del senatore Azzaretti, la cui azione sembra riconducibile, secondo quanto risulta dagli atti, a scopi di natura diversa; e ciò facendo ovviamente salva ogni valutazione relativa alla eventuale rilevanza penalistica degli scopi medesimi.

Anche per quanto concerne il presidente della regione Lombardia Tabacci — sulle cui osservazioni in fatto e in diritto relative alla configurabilità dei reati ascrittigli non compete, come più volte detto, agli organi parlamentari pronunciarsi — la Giunta non ritiene di poter concludere, in termini di ragionevole certezza, nel senso che la sua condotta sia stata determinata dall'intento di perseguire un preminente interesse pubblico, e non invece da quello di secondare le diverse finalità tenute di mira dal senatore Azzaretti.

Quanto, infine, al geometra Ravazzoli e all'architetto Lina, costoro hanno addotto argomentazioni che afferiscono esclusivamente al configurarsi nei loro confronti della penale responsabilità, limitandosi a negare gli addebiti formulati a loro carico. La prospettazione del perseguimento di un preminente interesse pubblico non emerge pertanto dalle loro dichiarazioni, né si ricava, peraltro, dalle risultanze processuali.

\* \* \*

Le riferite conclusioni sono state raggiunte dalla Giunta a maggioranza, essendo emersi dissensi in ordine alla posizione di tutti gli inquisiti. In particolare, per quanto riguarda il ministro Gaspari, è rimasta minoritaria l'opinione di quanti ritenevano che la riconducibilità della sua condotta al perseguimento di pubblici interessi presuppone la negazione, interdetta agli organi parlamentari, dei fatti così come ricostruiti e contestati dall'autorità giudiziaria. Per quanto concerne, poi, gli altri inquisiti, sono risultati minoritari sia gli orientamenti di carattere procedurale, già esposti e criticati in precedenza, secondo cui il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro avrebbe dovuto comportare l'impossibilità di deliberare nei riguardi dei concorrenti ovvero l'estensione automatica agli stessi della decisione di diniego; sia l'opinione tendente a ravvisare anche nella condotta di costoro la finalità relativa al perseguimento di un preminente interesse pubblico, ritenuta comune a tutti i soggetti inquisiti a titolo di concorso nel reato di peculato.

\* \* \*

Per le ragioni esposte, la Giunta ritiene di dover proporre all'Assemblea, a norma dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, il diniego dell'autorizzazione a procedere richiesta ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del deputato Remo Gaspari, nella sua qualità di ministro per il coordinamento della protezione civile *pro tempore*, reputando che lo stesso abbia agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo. Propone altresì, a norma del citato articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 e dell'articolo 4, comma 2, della legge 5 giugno 1989, n. 219, la concessione dell'autorizzazione a procedere richiesta ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del senatore Giovanni Azzaretti e dei signori Bruno Tabacci, Giuseppe Ravazzoli e Amedeo Lina.

RAFFAELE MASTRANTUONO, *Relatore*.