

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

GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE

RELAZIONE DI MINORANZA

(Relatore: **MELLINI**)

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

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esame della domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'Onorevole Remo Gaspari, nella sua qualità di ministro *pro tempore* per il coordinamento della protezione civile, domanda avanzata, ai sensi degli articoli 96 della Costituzione e 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, comporta che la Camera debba assumere una decisione di grande delicatezza e ciò sia per la funzione in sé considerata, sia per uno specifico aspetto del caso in esame.

Esser questo il primo caso in cui il Parlamento è investito di siffatto compito, secondo la nuova normativa costituzionale, che trae origine da un voto popolare espresso ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione nel *referendum* sulle norme relative alla Commissione parlamentare inquirente di cui alla legge del 1962, modificata nel 1978, fa sì che non deve certamente ricercarsi a cagione di ciò un esito determinato considerato esemplare. È tuttavia logico e doveroso un particolare scrupolo nella puntuale individuazione e nella esatta osservanza dei criteri e dei limiti che la legge costituzionale impone alle Camere per l'esercizio della funzione ad esse commessa, potendo dalla decisione odierna, più che da ogni altro futuro caso, derivare effetti positivi, oppure negativi, nella prassi interpretativa ed applicativa della nuova normativa e, in ultima analisi, l'esito stesso della riforma, il rispetto del suo spirito e, di riflesso, del voto popolare espresso col *referendum*.

La legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, modificando profondamente l'originario impianto dell'articolo 96 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri della Repubblica, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, siano chiamati a rispondere avanti alla autorità giudiziaria ordinaria, stabilendo unicamente due momenti speciali per il relativo procedimento, rappresentato il primo dal « filtro » dello speciale collegio inquirente istituito presso il tribunale della sede della corte di appello del distretto, ed il secondo dall'autorizzazione a procedere, sull'istanza del collegio prima ricordato, che spetta alla Camera di appartenenza del ministro in questione, o a quella altrimenti indicata dall'articolo 5. Autorizzazione che può essere negata con voto a maggioranza assoluta dei componenti della Camera e soltanto nei casi espressamente previsti dall'articolo 9 e cioè se la Camera stessa, con valutazione insindacabile, ritenga che il ministro indiziato 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.

Il nuovo sistema esclude, pertanto, la cognizione dei fatti costituenti reato da parte del Parlamento, sia pure al solo fine di vagliare e formulare l'accusa, trasferendo tale compito alla magistratura e conferendo al Parlamento stesso un mero potere autorizzatorio, peraltro condizionato, per ciò che riguarda il diniego dell'autorizzazione, ad una precisa condizione.

È la verifica di tale condizione, che importa valutazioni di un dato intenzionale relativo alla condotta contestata al ministro inquisito, che può presentare problemi in ordine alla individuazione della sussistenza e della qualità della finalità eventualmente allegata.

Ma, se l'individuazione e la valutazione degli interessi il cui perseguimento debba essere considerato meritevole di tutela da parte del Parlamento possono presentare aspetti controvertibili e persino allarmanti per la intrinseca labilità dei concetti espressi nelle due condizioni sopra ricordate, il limite tra sfera nella quale possa essere ricercata la consistenza delle finalità discriminanti e quella propriamente attinente alla condotta oggetto della contestazione appare assai più netto e certo.

Tale limite, a giudizio di questo relatore di minoranza, non sembra sia stato rispettato nella deliberazione assunta dalla Giunta di proporre alla Assemblea il diniego della autorizzazione a procedere nei confronti del ministro Remo Gaspari.

Va rilevato quale ulteriore premessa, che un corretto esercizio del potere conferito alla Camera *ex* articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, non consente di ricercare la finalità considerata dalla norma stessa attraverso la negazione di uno degli elementi della condotta così come contestato al ministro dalla magistratura, cui compete il potere esclusivo di formulare l'addebito con giudizio sottratto ad ogni valutazione da parte della Camera, secondo le rispettive competenze. Tanto meno è consentito alla Camera porre a base della sua determinazione una ricostruzione del fatto diversa da quella ritenuta e formulata dal collegio inquirente di cui all'articolo 7 della legge costituzionale, o comunque compiere il riferimento teleologico, e la relativa valutazione secondo il comma 3 dell'articolo 9, considerando un mero segmento della condotta contestata.

Durante la discussione in Giunta si è voluto sottolineare, da taluni componenti, che la condizione di cui all'articolo 9, comma 3, dovrebbe qualificarsi come una esimente e non già come una condizione di procedibilità, volendo farne discendere la conseguenza secondo cui la cognizione sulla esimente, affidata al giudizio definitivo ed insindacabile della Camera, comporterebbe la *plena cognitio* della condotta contestata e della sua legittimità, senza la quale l'accertamento della sussistenza o meno di una esimente non avrebbe senso, avendo essa nel reato, e non nella imputazione, il suo presupposto.

Tale argomentazione è, peraltro, palesemente inconsistente per più motivi.

Essa appare, anzitutto, come una petizione di principio, giacché, quando anche la facoltà di impedire l'accertamento del reato nell'ulteriore corso del procedimento da parte della magistratura ordinaria dovesse considerarsi effettivamente condizionata alla valutazione del-

l'esistenza di una vera e propria esimente, non per questo la funzione della Camera verrebbe ad assumere carattere giurisdizionale, per di più estesa all'accertamento dell'esistenza del reato (sia pure nella sola direzione dell'accertamento negativo, in base ad elementi emergenti *ictu oculi*) così da attribuire all'organo cui è commesso il potere di autorizzazione (o meglio: di eventuale diniego di essa) il potere di condizionare l'autorizzazione stessa all'accertamento che ne deve essere oggetto, sostituendosi così la Camera nella funzione dell'organo cui tale compito è attribuito.

Si tratti di esimente in senso proprio, o di una mera condizione di procedibilità (come sembra incontestabile doversi convenire, almeno dal punto di vista formale e funzionale), è chiaro che, come la relativa decisione al riguardo non va confusa con una funzione giudicante, così le relative condizioni debbono necessariamente essere ricercate al di fuori della sussistenza della condotta così come contestata al prevenuto e delle circostanze che concorrono ad integrare la fattispecie tipica di reato oggetto del giudizio.

D'altro canto la legge costituzionale prevede che l'intervento della Camera, competente *ex* articolo 5 al fine di autorizzare o negare l'autorizzazione al procedimento, intervenga dopo una fase di indagini preliminari commesse ad uno speciale collegio del tribunale, con funzione definita di « filtro », che si conclude, tra l'altro, con una relazione alla Camera che accompagna la richiesta di autorizzazione, nella quale la contestazione deve trovare sistemazione e completo sviluppo.

Tale speciale garanzia, che si è voluto preceda il momento della autorizzazione, conferma e rende ancor più razionale la netta separazione tra quest'ultima funzione e quella di cognizione degli elementi costituenti, secondo l'accusa, il reato contestato, e consente che la valutazione delle condizioni che legittimano il diniego dell'autorizzazione stessa (si possano o meno definire « esimenti » in quanto sostanzialmente equivalenti a quelle propriamente così classificabili) possa essere effettuata senza ingerenze e commistioni tra le due diverse funzioni, dell'autorità giudiziaria e della Camera.

Ciò posto, debbono esser fatte alcune considerazioni in ordine alla contestazione per la quale il collegio inquirente del tribunale di Milano ha chiesto alla Camera l'autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

L'ipotesi di peculato addebitabile al ministro Gaspari è quella di una condotta distrattiva, in concorso con altre persone, che si articola in una pluralità di atti amministrativi del ministro stesso, dell'USOP (ufficio speciale Oltrepò pavese) e della regione Lombardia e nel concerto intervenuto tra i soggetti indiziati, condotta idonea a determinare la distrazione della somma indicata in favore di riparazioni di edifici parrocchiali danneggiati per le avversità atmosferiche.

La ricerca di una finalità corrispondente a quelle descritte nel comma 3 dell'articolo 9 va dunque effettuata rispetto a tale condotta, così come contestata al ministro nel suo complesso in quanto corrispondente alla fattispecie tipica. Non è consentito, invece, il riferimento ad un segmento della condotta stessa, ad un singolo atto,

con esclusione della connessione di esso con altri accadimenti, prendendo così in considerazione esclusivamente l'ordinanza del 30 marzo 1988 quale azione riferibile al ministro Gaspari e della quale soltanto si vogliono valutare le finalità.

Un tale procedimento logico inserisce nell'apparente funzione del procedimento autorizzatorio una cognizione sull'entità del fatto contestato, che viene stravolto nella sua identità e diversamente definito, con evidente superamento dei limiti di attribuzione di poteri che la norma costituzionale conferisce al Parlamento, così che l'autorizzazione a procedere verrebbe ad essere negata rispetto ad una condotta diversa da quella ipotizzata dall'autorità giudiziaria richiedente.

È appena il caso di sottolineare che, se la valutazione da parte della Camera della sussistenza o meno delle finalità considerate dall'articolo 9, comma 3 è, dalla norma stessa, definita insindacabile, non altrettanto può dirsi per ciò che riguarda l'osservanza dei limiti oggettivi della valutazione stessa, in quanto suscettibile di tradursi in una diversa presupposizione della condotta così come configurata nella richiesta del collegio inquirente del tribunale. Limiti il cui superamento darebbe la possibilità all'autorità giudiziaria di sollevare conflitto di attribuzione avanti alla Corte costituzionale. Eventualità da non dimenticare né da sottovalutare, per i suoi gravi risvolti ed implicazioni di ordine istituzionale e politico che non è necessario rappresentare.

Ora è proprio attraverso questa deformazione e stravolgimento della configurazione della condotta, così come contestata dal collegio inquirente al ministro Remo Gaspari, che la maggioranza della Giunta è pervenuta a formulare la proposta di diniego della richiesta autorizzazione.

Le argomentazioni svolte nella discussione in Giunta da quanti hanno ritenuto di dover sostenere il diniego dell'autorizzazione, pure nella varietà, e spesso nella contraddittorietà, dei contenuti, si fondavano tutte, in modo più o meno esplicito, sulla considerazione della condotta del ministro Gaspari limitata e circoscritta alla emissione dell'ordinanza 30 marzo 1988, ordinanza da essi considerata, in quanto avulsa dal complesso dei fatti contestati, corrispondente in sé a finalità di interesse pubblico, perché diretta unicamente a ristabilire, aumentandolo dell'importo di lire 2.296.800.000, il finanziamento di interventi già legittimamente definiti. Tale assunto si traduce nella negazione della sussistenza di un concorso con gli altri soggetti indiziati e, quel che più conta, nella negazione del concorso del ministro Gaspari nella condotta ulteriore a lui contestata. In altre parole si vuole negare l'autorizzazione a procedere e si sostiene la sussistenza di una finalità di « preminente » pubblico interesse *per un fatto diverso* da quello contestato. Si afferma una finalità legittimatrice, ma in realtà si nega il fatto legittimato.

In altre parole, non solo si ricerca la cosiddetta esimente all'interno anziché all'esterno della condotta contestata, ma si stravolge e si finisce per mutilare questa anche nei suoi estremi materiali; si nega l'autorizzazione a procedere per la distrazione, affermando che questa non c'è stata e che invece il ministro Remo Gaspari ha

emesso l'ordinanza 30 marzo 1989 per « preminenti » finalità di pubblico interesse.

È appena il caso di aggiungere che, in presenza di un caso di peculato per distrazione, la condotta tipica comprende in sé anche la finalità di destinare il danaro o altra utilità ad altro che non alla destinazione legittima o comunque apparente e, pertanto, l'interesse pubblico « preminente » da prendere in considerazione ai fini del comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale deve riferirsi alla destinazione reale, in sé illegittima, perseguita, perché solo questa è la condotta da prendere in considerazione e da rapportare all'eccezionale circostanza che, accertata dalla Camera, consente il diniego dell'autorizzazione.

Una riprova di tale abnorme impostazione può, del resto, essere riscontrabile nello stesso assunto del ministro Gaspari, espresso nella memoria prodotta alla Giunta, oltre che, oralmente, in occasione della sua audizione; assunto secondo il quale egli non ebbe in alcun modo a corrispondere a richiesta di finanziamento di restauri di parrocchie mai a lui pervenuta, non potendosi l'ordinanza da lui emessa considerarsi contenere la legittimazione di tale destinazione dei fondi.

Destinazione che tuttavia, ove richiesta, egli avrebbe potuto disporre esplicitamente per soddisfare tale finalità, da aversi per legittima e corrispondente ad un eminente interesse pubblico, al pari della destinazione da lui effettivamente tenuta presente.

Trattasi di una deformazione del concetto di « finalità dell'agire » come considerata dalla legge costituzionale che è fin troppo evidente perché occorra soffermarvisi.

In base alle considerazioni sopra espresse sembra evidente che le ragioni del diniego dell'autorizzazione a procedere sono state ricercate, dalla maggioranza della Giunta, al di fuori dei presupposti e dei limiti oggettivi imposti al potere attribuito al Parlamento. Non essendo, del resto, possibile individuare altre ragioni conformi alla legge e nell'ambito da questa consentito, questo relatore di minoranza ritiene di dover proporre all'Assemblea di disattendere, sul punto, la proposta della Giunta stessa e di concedere la richiesta autorizzazione a procedere nei confronti del ministro Gaspari.

* * *

Deve essere invece condivisa la proposta deliberata dalla Giunta, a maggioranza, di concedere l'autorizzazione a procedere nei confronti degli altri indiziati.

Ritiene tuttavia questo relatore di minoranza sottoporre all'Assemblea le proprie considerazioni a sostegno di tale proposta, in quanto esse non coincidono, almeno in parte, con quelle espresse da quanti hanno ritenuto doversi sostenere che l'autorizzazione fosse negata per il ministro e concessa invece per gli indiziati laici e tanto meno, ovviamente, con quelle di chi ha sostenuto che il diniego dell'autorizzazione per il ministro indiziato facesse venir meno la necessità di una pronuncia ormai limitata ai soli « laici », o compor-

tasse l'automatico diniego nei loro confronti, posizioni che pure sono state espresse nella discussione in Giunta.

Va anzitutto precisato che il diniego dell'autorizzazione per i ministri (nel caso per l'unico ministro indiziato) non esclude affatto che debba continuare a parlarsi di « reato ministeriale » o quanto meno di « procedimento per reato ministeriale ».

Il diniego dell'autorizzazione a procedere infatti, per le ragioni in precedenza illustrate, non esclude di per sé l'illegittimità del fatto in sé considerato, e ciò sia che ad essa debba attribuirsi carattere di istituto meramente procedimentale, sia, invece, che essa implichi, almeno nella sostanza, il riconoscimento dell'esistenza di una esimente, alla quale comunque dovrebbe riconoscersi carattere personale, essendo legata all'elemento squisitamente soggettivo delle finalità dell'agire.

Per converso non sarebbe concepibile escludere in ogni caso l'effetto del diniego dell'autorizzazione a procedere, deliberato per il ministro, nei confronti di eventuali indiziati di concorso, quali possono essere persone che abbiano agito per disposizioni dal ministro ricevute, che, alla stregua del diritto comune, potrebbero non essere considerate, di per sé, esimenti per quanti vi abbiano ottemperato ove non fosse dichiarato l'effetto estensivo del diniego dell'autorizzazione per il ministro.

La concessione, invece, dell'autorizzazione nei confronti del ministro sembra dover importare necessariamente che debba procedersi nei confronti di tutti i concorrenti nel reato a lui contestato, appunto perché nei loro confronti è concepibile solo una eventuale estensione dell'effetto della improcedibilità relativa al ministro e non una autonoma pronunzia, trattandosi di istituto a tutela della funzione di Governo, in considerazione delle finalità del ministro e non di quelle di altri.

Nel caso in esame la concessione dell'autorizzazione nei confronti del ministro Gaspari, suggerita all'Assemblea da questo relatore, importerebbe quindi il venir meno di ogni dubbio in ordine al provvedimento da adottare nei confronti del senatore Azzaretti e dei signori Tabacci, Ravazzoli e Lina.

Ma anche nell'ipotesi in cui tale suggerimento non dovesse essere accolto e dovesse invece dall'Assemblea esser fatta propria la proposta maggioritaria di negare l'autorizzazione per il ministro Gaspari, dovrebbe tuttavia essere negata l'estensione degli effetti di tale diniego per ciò che riguarda gli altri indiziati, e ciò proprio in base alle ragioni che nel caso si vogliono addurre a sostegno del diniego nei confronti del ministro.

È palesemente assurdo, infatti, sostenere, da una parte, che l'autorizzazione deve essere negata per avere l'onorevole Gaspari agito esclusivamente con l'adozione dell'ordinanza 30 marzo 1988, al di fuori di ogni concorso nella ulteriore azione diretta a produrre l'effettiva distrazione del pubblico denaro in favore delle parrocchie, ignorando egli addirittura ogni altrui proposito di perseguire tale finalità, e, dall'altra, sostenere che il diniego dell'autorizzazione debba estendersi in favore degli indiziati di concorso, alla cui esclusiva ed autonoma attività si intende invece far risalire l'eventuale

responsabilità dell'ulteriore corso della vicenda con la destinazione suddetta dei fondi. Non solo, ma è del pari assurdo pretendere l'estensibilità di un diniego di autorizzazione, che si vuole giustificare proprio con una valutazione di conformità ad una delle condizioni di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale di una finalità dell'azione del ministro, in quanto diversa da quella perseguita dagli indiziati « laici ».

* * *

Alla stregua di tutte le considerazioni sopra svolte ritiene questo relatore di minoranza di dover sostenere la concessione dell'autorizzazione a procedere, così come richiesta dal collegio inquirente del tribunale di Milano, nei confronti sia del ministro Remo Gaspari che del senatore Azzaretti e dei signori Bruno Tabacci, Giuseppe Ravazzoli e Amedeo Lina.

MAURO MELLINI, *Relatore di minoranza.*