

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. IV-bis N. 3-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE

(Relatori: **BIONDI** e **FINOCCHIARO FIDELBO**)

SULLA

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

CONTRO

**IL DEPUTATO FRANCO NICOLAZZI, NELLA SUA QUALITÀ
DI MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI *PRO TEMPORE***

PER CONCORSO - AI SENSI DELL'ARTICOLO 110 DEL CODICE PENALE - NEL REATO DI CUI ALL'ARTICOLO 319, PRIMO E SECONDO COMMA, N. 1, DELLO STESSO CODICE (CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO, AGGRAVATA) OVVERO, ALTERNATIVAMENTE, NEL REATO DI CUI AGLI ARTICOLI 61, N. 7, E 317 DELLO STESSO CODICE (CONCUSSIONE AGGRAVATA); PER IL REATO DI CUI AGLI ARTICOLI 81, CAPOVERSO, E 319, PRIMO E SECONDO COMMA, N. 1, DEL CODICE PENALE (CORRUZIONE PER UN ATTO CONTRARIO AI DOVERI D'UFFICIO, CONTINUATA ED AGGRAVATA) OVVERO, ALTERNATIVAMENTE, PER IL REATO DI CUI AGLI ARTICOLI 81, CAPOVERSO, E 317 DEL CODICE PENALE (CONCUSSIONE CONTINUATA); E PER CONCORSO - AI SENSI DELL'ARTICOLO 110 DEL CODICE PENALE - NEL REATO DI CUI AGLI ARTICOLI 81, CAPOVERSO, E 324 DELLO STESSO CODICE (INTERESSE PRIVATO IN ATTI DI UFFICIO, CONTINUATO)

TRASMESSA DAL SOSTITUTO PROCURATORE DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA

il 14 giugno 1989

Presentata alla Presidenza il 13 luglio 1989

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il collegio per i procedimenti relativi ai reati ministeriali costituito presso il tribunale di Roma ha formulato domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del deputato Franco Nicolazzi, nella sua qualità di ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, in relazione a vicende connesse a rapporti intrattenuti con l'architetto Bruno De Mico, titolare della CO.DE.MI. s.p.a. Gli addebiti contestati dal collegio al deputato Nicolazzi sono, in particolare, i seguenti: 1) corruzione propria aggravata ovvero, alternativamente, concussione aggravata, in concorso con il direttore generale del Ministero dei lavori pubblici ingegner Gabriele Di Palma, in relazione alla presunta dazione da parte del De Mico al deputato Nicolazzi, per il tramite del Di Palma, della somma di due miliardi di lire; 2) corruzione propria continuata ed aggravata ovvero, alternativamente, concussione continuata, in relazione ai trasferimenti aerei del deputato Nicolazzi su velivoli messi a disposizione dal De Mico; 3) interesse privato in atti d'ufficio continuato, in concorso con il Di Palma, in relazione alla avocazione delle attività connesse con la realizzazione di un programma di edilizia penitenziaria, alla adozione del sistema della concessione a trattativa privata, all'inserimento della CO.DE.MI. tra le ditte istanti anche con riferimento al carcere di Milano per il quale essa non aveva presentato richiesta, alla scelta della CO.DE.MI. medesima per l'esecuzione di tre istituti penitenziari su tredici.

* * *

Invitato ad esercitare le facoltà previste dall'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, il deputato Nicolazzi ha fatto pervenire alla Giunta una lettera, con la quale — dopo aver protestato la propria estraneità ai fatti addebitatigli — ha chiesto alla Giunta stessa di pronunziarsi per l'accoglimento della domanda di autorizzazione a procedere, allo scopo di poter far valere compiutamente le proprie ragioni e poter quindi dimostrare la propria innocenza, attraverso l'accertamento rigoroso della verità, dinanzi alla competente autorità giudiziaria.

La richiesta del deputato Nicolazzi certamente non vincola né la Giunta né l'Assemblea, versandosi in materia che non può considerarsi disponibile da parte dell'interessato, in quanto la disciplina

recata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 è intesa a tutelare non già le posizioni personali degli inquisiti, bensì l'esercizio della funzione di Governo.

Sebbene — come detto — non vincolante, tale richiesta costituisce peraltro un elemento di non secondario rilievo ai fini della decisione. Occorrendo perché l'autorizzazione sia negata che l'inquisito abbia agito per tutelare interessi costituzionalmente rilevanti ovvero per perseguire preminenti interessi pubblici, la mancata prospettazione, da parte dell'inquisito medesimo, della sua condotta come volta alla tutela o al perseguimento degli interessi di cui sopra non può che assumere, in effetti, notevole importanza, pur senza esimere gli organi parlamentari dal dovere di esaminare gli atti nella loro interezza per verificare se non emergano *aliunde* i presupposti per il diniego dell'autorizzazione in precedenza citati.

* * *

Prima di illustrare le conclusioni della Giunta ed i motivi che le hanno ispirate, è necessario soffermarsi su un peculiare profilo della domanda di autorizzazione a procedere in esame, che è caratterizzata dalla contestazione di alcune imputazioni in forma alternativa. Forma alternativa che non riguarda soltanto la configurazione giuridica del fatto, bensì il fatto medesimo, ricostruito in maniera differente in riferimento a ciascuna imputazione.

In proposito, ferma restando la legittimità di questa modalità di contestazione (per la ragione che essa si risolve in una possibilità di compiuto dispiegamento e svolgimento dell'attività difensiva), è sembrato necessario alla Giunta esaminare partitamente ciascun capo alternativo di imputazione. E ciò in considerazione del compito demandato agli organi parlamentari, che è quello di rispondere, in questo e in tutti gli altri casi di reati ministeriali, alla seguente domanda: dinanzi alla ricostruzione del fatto, così come operata dal collegio nella relazione, nonché sulla scorta degli atti allegati e trasmessi, può ritenersi o no che nella vicenda sia ravvisabile un esercizio della funzione di Governo rivolto alla tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero al perseguimento di un preminente interesse pubblico?

Se questo è il *thema decidendum*, deve dunque di necessità concludersi che la Giunta prima e l'Assemblea poi sono chiamate a verificare l'esistenza della citata circostanza rispetto a ciascuna delle diverse prospettazioni del fatto e delle diverse conseguenti qualificazioni giuridiche di esso.

* * *

Venendo ora alla individuabilità del ricorrere, nei fatti così come prospettati dal collegio e contestati al deputato Nicolazzi, di un agire 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, la Giunta ha adottato le sue conclusioni sulla base delle considerazioni che seguono.

1) Con riguardo all'esborso di danaro, che si assume essere avvenuto nella misura di 2 miliardi di lire da parte dell'architetto Bruno De Mico a favore del deputato Nicolazzi — nel contesto che vedeva il De Mico impegnato nella realizzazione di opere di notevole entità affidategli dal Ministero dei lavori pubblici e fuori da ogni obbligazione nascente da fatto o atto giuridico — qualunque sia la qualificazione giuridica da dare al fatto (corruzione o concussione), non risulta invero possibile intendere come esso possa essere stato posto in essere 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. Né — essendo solo questo accertamento demandato agli organi parlamentari — può in alcun modo aver rilievo ai fini della decisione la protesta di innocenza, e dunque la prospettazione di insussistenza del fatto, proposta dal deputato Nicolazzi innanzi alla cessata Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa.

2) Con riguardo poi all'aver usufruito il deputato Nicolazzi, su propria esplicita richiesta, di numerosi passaggi aerei su mezzi concessigli a disposizione dall'architetto Bruno De Mico (anche mediante noleggio), anche in questo fatto — da collocare come il precedente nell'ambito dei rapporti tra De Mico e il Ministero di cui era titolare il deputato Nicolazzi e fuori da ogni obbligo giuridico che valga a definirlo come lecita controprestazione — al di là della qualificazione giuridica ad esso riconducibile, è impossibile intravedere il ricorrere del perseguimento degli interessi di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Né pare obiettabile che il fatto fosse funzionale a consentire al ministro Nicolazzi di far fronte alla necessità di raggiungere comunque il suo ufficio anche in condizioni di disagio del traffico aereo o di particolari esigenze personali del ministro stesso, perché non si può ritenere che tale necessità integri un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, né un interesse pubblico preminente.

3) Con riguardo infine ai fatti oggetto dell'imputazione di interesse privato in atti di ufficio, nella condotta tenuta dal ministro Nicolazzi e dal dottor Di Palma non sono riscontrabili le finalità di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989. E ciò soprattutto alla luce dei rilievi sollevati dal Consiglio di Stato in ordine alla mancata osservanza dell'articolo 5 della legge n. 1133 del 1971, nonché della circostanza che gli atti oggetto dell'incriminazione sono stati adottati nel giorno stesso dello spirare del mandato ministeriale senza che, alla stregua degli atti rimessi alla Giunta, risulti ravvisabile un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o un interesse pubblico preminente che giustifichi tale esercizio della funzione di Governo.

Conclusivamente, sulla scorta delle argomentazioni sinora esposte, la Giunta propone all'Assemblea di deliberare, con riferimento a

tutti i capi di imputazione formulati, la concessione dell'autorizzazione a procedere richiesta ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione dal collegio per i procedimenti relativi ai reati ministeriali costituito presso il tribunale di Roma nei confronti del deputato Franco Nicolazzi, nella sua qualità di ministro dei lavori pubblici *pro tempore*.

* * *

Le conclusioni appena rassegnate esimono la Giunta dal dover sollevare i problemi derivanti dal fatto che la domanda di autorizzazione a procedere è stata formulata soltanto nei confronti del deputato Nicolazzi, e non pure in quelli degli altri soggetti, non investiti di cariche ministeriali, indicati come concorrenti. In contrasto con le esplicite richieste del pubblico ministero, il collegio ha difatti ritenuto che dall'articolo 4, comma 2, della legge 5 giugno 1989, n. 219, discenda non già l'obbligo per l'autorità giudiziaria di richiedere l'autorizzazione anche nei confronti dei concorrenti, bensì soltanto l'onere per la Camera di indicare eventuali limiti soggettivi della deliberazione di diniego da essa adottata, che deve intendersi altrimenti riferita a tutti i concorrenti.

L'interpretazione propugnata dal collegio non può, invero, essere condivisa, in quanto incongruamente suppone che la Camera debba pronunciarsi — riferendo o non riferendo ad essi il diniego deliberato nei confronti del ministro — anche in relazione a soggetti per i quali non sia stata espressamente richiesta l'autorizzazione a procedere. In riferimento a costoro, esisterebbe cioè l'obbligo per la Camera, che abbia negato l'autorizzazione nei riguardi del ministro, di decidere nel senso della concessione ovvero del diniego di una autorizzazione a procedere non domandata da alcuno; e non sussisterebbe invece l'obbligo per l'autorità giudiziaria di richiedere quella autorizzazione a procedere sulla quale la Camera è chiamata a pronunciarsi.

Diversamente da come ritiene il collegio, l'autorizzazione a procedere deve essere dunque richiesta nei confronti di tutti i soggetti indicati come concorrenti, il senso della disposizione di legge in precedenza citata essendo soltanto quello di prevedere che si proceda a deliberazioni separate per ciascuno degli inquisiti solo nel caso di diniego dell'autorizzazione a procedere. E ciò al fine di garantire che una tutela apprestata alla funzione di Governo non si risolva in una sottrazione al vaglio dell'autorità giudiziaria delle condotte di quei concorrenti che, eventualmente, abbiano perseguito o realizzato, dietro lo « scudo » dell'interesse pubblico, diverse e illecite finalità.

Quando, viceversa, gli organi parlamentari si siano pronunciati — come ha fatto la Giunta nella fattispecie — per la concessione dell'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro, rimane interdetta ogni diversa valutazione riferita ai concorrenti: per cui la mancata formulazione della domanda di autorizzazione nei riguardi di costoro, pur non condivisibile per le ragioni fin qui esposte, resta nondimeno priva di effetti concreti e dunque, nel caso in esame, del tutto irrilevante.