

CAMERA DEI DEPUTATI ^{Doc. IV-bis} N. 2-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER LE AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE

(Relatore: **BONITO**)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DEPUTATO **ROSY BINDI** NELLA SUA QUALITÀ
DI MINISTRO DELLA SANITÀ

PER IL REATO DI CUI AGLI ARTICOLI 81, 479 E 323 DEL CODICE PENALE
(FALSITÀ IDEOLOGICA COMMESSA DAL PUBBLICO UFFICIALE IN ATTI PUBBLICI E ABUSO D'UFFICIO)

PER IL REATO DI CUI AGLI ARTICOLI 81, 479 E 323 DEL CODICE PENALE
(FALSITÀ IDEOLOGICA COMMESSA DAL PUBBLICO UFFICIALE IN ATTI PUBBLICI E ABUSO D'UFFICIO)

TRASMESSA DALLA PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI ROMA E PERVENUTA ALLA PRESIDENZA DELLA CAMERA

Presentata alla Presidenza il 6 aprile 1998

ONOREVOLI COLLEGHI! — In data 11 febbraio 1997 il dottor Giuseppe Ferraro presentava una denuncia penale in danno del Ministro della Sanità Rosy Bindi. A sostegno della sua iniziativa processuale il dottor Ferraro esponeva di essere stato nominato dall'*ex* Ministro Elio Guzzanti commissario straordinario dell'Istituto per la diagnosi e cura dei tumori « Fondazione Senatore Pascale » di Napoli in data 1° marzo 1996. Evidenziava, in particolare, il denunciante che « tale nomina era stata determinata al fine di porre rimedio ad una serie di gravi carenze ed irregolarità della gestione evidenziata all'esito di una ispezione del 1995 condotta dal dottor Giorgio di Dato » per conto del Ministero del Tesoro.

Esponeva altresì il denunciante che dopo il suo insediamento aveva dovuto contrastare l'azione dei sindacati interni i quali, a suo dire, avevano ostacolato l'opera di tale risanamento, soprattutto con riferimento al suo intervento teso a porre termine ad « ogni forma di erogazione di emolumenti accessori a quelli stipendiali, di fatto in godimento a circa 70 ricercatori laureati ». Denunciava ancora il dottor Ferraro che in data 10 gennaio 1997, « a ciel sereno » ed a mezzo fax, gli era stato comunicato il decreto ministeriale relativo alla nomina di un nuovo Commissario Straordinario, con la contestuale revoca della sua nomina, motivata da « una insanabile situazione di incompatibilità ambientale, causa di grave pregiudizio per la funzionalità dell'Ente con negativi riflessi sul corretto perseguimento delle finalità istituzionali ».

Sul punto il denunciante osservava che il nuovo Commissario, professor Alfonso Barbarisi, non avrebbe avuto alcuna espe-

rienza gestionale di enti sanitari e che lo stesso apparteneva alla stessa area di partito del Ministro Bindi.

Nella stessa denuncia il Ferraro ricordava che il 28 gennaio 1997 il TAR Campania aveva accolto la sua domanda incidentale tesa ad ottenere la sospensione del provvedimento ministeriale e che, nondimeno, il 5 febbraio successivo, il Ministro aveva reiterato il provvedimento di revoca in suo danno e di nomina del nuovo Commissario, motivandolo, fra l'altro, con la « necessità di eliminare la situazione di conflittualità da tempo esistente nell'istituto », con « la situazione di grave disordine interno all'istituto oggettivamente collegata a comportamenti del Commissario straordinario dottor Ferraro », con « la frattura creatasi tra il Commissario straordinario ed il Segretario Generale dell'Ente » di guisa che era venuto meno il « rapporto fiduciario (...) fondamento dell'atto di nomina e della permanenza dell'incarico (...) ».

Successivamente alla denuncia e precisamente in data 11 marzo 1997 il Consiglio di Stato rigettava il ricorso proposto dal Ministro avverso l'ordinanza di sospensiva del TAR innanzi menzionata, mentre in data 3 giugno 1997 lo stesso TAR Campania accoglieva nel merito la domanda del Ferraro, con conseguente annullamento di entrambi i decreti di revoca emessi dal Ministro della Sanità.

Sulla base della richiamata denuncia il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma provvedeva a svolgere le indagini preliminari, all'esito delle quali il Procuratore della Repubblica, in data 16 dicembre 1997, richiedeva la restituzione degli atti per la loro rimessione al Presidente della Camera dei deputati ai sensi

dell'articolo 8 legge costituzionale n. 1/89, trasmissione che avveniva il successivo 21 febbraio 1998.

Della questione veniva investita la Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, la quale, dopo approfondita discussione, sentito il Ministro interessato ed esaminati gli atti trasmessi dall'Autorità giudiziaria, ha deliberato, con voto unanime dei suoi componenti, che il Ministro Bindi ha agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, con la conseguenza che l'autorizzazione a procedere invocata dal collegio per i reati ministeriali deve essere negata.

In tal senso la Giunta avanza la sua proposta per il voto dell'Assemblea, per le ragioni che sinteticamente si passa ad illustrare.

* * *

L'ipotesi accusatoria in forza della quale il collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ed il P.M. hanno chiesto l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro Bindi si articola nelle seguenti imputazioni:

a) delitto previsto e punito dagli articoli 81, 479 e 323 del codice penale perché in qualità di Ministro della sanità ed in violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità nell'azione amministrativa sanciti dall'articolo 97 della Costituzione della Repubblica, nello svolgimento delle specifiche funzioni abusava del suo ufficio ed in particolare addebitando falsamente all'operato del dottor Giuseppe Ferraro, un grave, ma in realtà inesistente pregiudizio nella funzionalità dell'Istituto per la Diagnosi e la Cura dei Tumori « Fondazione Senatore Pascale » di Napoli, revocava al medesimo, con decreto del 9 gennaio 1997, l'incarico di Commissario Straordinario dell'Istituto, così intenzionalmente arrecando allo stesso Ferraro un ingiusto danno e procurando un contestuale ingiusto vantaggio patrimoniale ai dipendenti dell'Istituto che ne avevano appunto chiesto la rimozione a causa della sospensione, da egli disposta, del paga-

mento di emolumenti ed indennità la cui corresponsione veniva successivamente ripristinata dal nuovo Commissario nominato in sostituzione del Ministro medesimo. In Roma, 9 gennaio 1997;

b) delitto previsto e punito dagli articoli 81, 479 e 323 del codice penale perché, in qualità di Ministro della sanità ed in violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa sanciti dall'articolo 97 della Costituzione della Repubblica, nello svolgimento delle specifiche funzioni, abusava del suo Ufficio e, con decreto del 5 febbraio 1997, reiterava la revoca del dottor Giuseppe Ferraro, precedentemente sospesa con provvedimento del TAR della Campania, che veniva di fatto eluso, affermando falsamente nel nuovo decreto che la situazione di grave disordine all'interno dell'Istituto « Fondazione Senatore Pascale » era oggettivamente collegata a comportamenti del dottor Ferraro inidonei ad assicurare un corretto funzionamento dell'istituto, con ciò arrecando intenzionalmente un ingiusto danno al medesimo dottor Ferraro e di riflesso al buon funzionamento dell'Istituto. Roma, 5 febbraio 1997.

Orbene, la norma costituzionale che la Camera dei deputati è chiamata ad applicare è quella contenuta nell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989 n. 1, che recita « L'Assemblea si riunisce entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al presidente della Camera competente e può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti negare l'autorizzazione a procedere ove reputi con valutazione insindacabile, 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 ».

Nel caso di specie l'atto di nomina del Commissario straordinario dell'Istituto per la diagnosi e cura dei tumori « Fondazione Senatore Pascale » di Napoli, Istituto il quale, giova ricordarlo, è il più importante

ente di ricerca sui tumori della Italia meridionale, è atto di alta amministrazione, ricompreso nelle competenze del Ministro della Sanità. Non v'è pertanto ragionevole dubbio che detta nomina integri l'esercizio di una funzione di governo, riconducibile, tra l'altro, all'alta vigilanza che lo stesso Ministro è tenuto ad esercitare, in forza del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 617 sugli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, per tutelare gli interessi generali dello Stato.

A conferma dell'assunto giova ricordare che l'atto di nomina in questione non è disciplinato sul piano procedimentale, esaurendosi il procedimento amministrativo nell'atto in sé. Ciò dimostra la massima discrezionalità della nomina e la sua evidente connotazione politica le quali, in quanto proprie dell'atto positivo (la nomina), sono altresì proprie dell'atto contrario (la revoca).

Neppure può evocarsi il dubbio che il Ministro abbia provveduto, con apprezzamento politico di opportunità, « per il perseguimento di un preminente interesse pubblico » ampiamente desumibile dalle motivazioni delle due revoche, ed in modo particolare dalla motivazione del secondo atto di revoca. In esso, infatti, il Ministro evidenziava che era venuto meno il rapporto fiduciario con il dottor Ferraro (fondamento di qualsivoglia nomina governativa) a cagione di una situazione di conflittualità permanente venutasi a creare nel più importante polo di ricerca oncologica del Mezzogiorno ed imputabile ai comportamenti del dottor Ferraro, oggetto, in pochi mesi, di 56 esposti e denunce e di sette interrogazioni parlamentari. Rammentava ancora il Ministro l'ulteriore circostanza, causa di forte turbativa gestionale, della frattura creatasi tra il dottor Ferraro ed il Segretario generale dell'Ente, sfociata nel rinvio a giudizio dello stesso dottor Ferraro, deciso il 28 novembre 1997 dal giudice penale di Napoli per il reato di abuso in atti di ufficio.

Il Ministro Bindi ha ulteriormente chiarito in sede di audizione davanti alla Giunta, che « ... l'indebolimento dell'attività di ricerca, anche in forza della situa-

zione di conflittualità alimentata dal comportamento del Commissario ... è segno di non perseguimento del pubblico interesse obiettivato nell'esistenza stessa di un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico ». Affermazione questa che trova il suo più evidente ed inoppugnabile riscontro nella circostanza che il dottor Ferraro aveva creato la più volte denunciata situazione di conflittualità interna revocando indennità economiche ai 70 ricercatori dell'Istituto.

In conclusione, nel caso in esame appare conclamato il ricorso di entrambe le condizioni richieste dalla norma costituzionale per il rifiuto, da parte della Camera dei deputati, dell'autorizzazione a procedere richiesta dall'Autorità Giudiziarla.

* * *

Ai fini, peraltro, di un più completo giudizio, appare opportuno concludere la presente relazione con alcune considerazioni in ordine al doppio capo di imputazione elevato a carico del Ministro. Ciò non già per una valutazione di merito circa l'esercizio di funzioni giurisdizionali, evidentemente preclusa a chi è titolare di un distinto potere dello Stato, bensì, *incidenter tantum*, al solo scopo di fornire obiettivi elementi di valutazione e fondamento della proposta di deliberazione.

Orbene, al primo capo di imputazione si constata il reato di falso ideologico *ex* articolo 479 del codice penale, nell'assunto che al Ferraro sarebbe stato addebitato, falsamente, un pregiudizio grave nella funzionalità dell'istituto ed il reato di abuso in atti di ufficio, *ex* articolo 323 del codice penale, sull'assunto che il Ministro avrebbe procurato un « ingiusto vantaggio patrimoniale ai dipendenti dell'Istituto », consistente nel « pagamento di emolumenti ed indennità non dovute » da parte del nuovo Commissario Straordinario.

Circa il falso ideologico appare evidente l'individuazione della falsità di una opinabile valutazione di una situazione di fatto, peraltro del tutto corrispondente a quella ministeriale e comunque estranea a qual-

sivoglia oggettività. Circa l'abuso, invece, appare utile ricordare che gli emolumenti invocati dai ricercatori sono erogati da tempo da parte di tutti enti di ricerca operanti sul territorio nazionale e che gli stessi sono poi stati riconosciuti come legittimi e dovuti ai 70 ricercatori dell'istituto dal Consiglio di Stato con sentenza definitiva del 1° aprile 1997.

Tale pronuncia per un verso riconosce il fondamento giuridico delle pretese sindacali dei ricercatori e per converso dimostra l'illegittimità delle decisioni assunte dal dottor Ferraro, decisioni dalle quali poi trassero origine i momenti di conflittualità che determinarono l'intervento politico del Ministro.

Anche al secondo capo di imputazione risultano contestati i medesimi reati di falso ideologico e di abuso d'ufficio, il primo giacché falsamente affermato nel decreto ministeriale una « situazione di grave disordine all'interno dell'istituto », ed il secondo perché il Ministro ha provveduto nonostante la sospensiva della prima revoca decisa dal TAR Campania, quasi

che tale provvedimento interinale del giudice amministrativo avesse esaurito la potestà governativa, nel concreto di poi espressosi più ampia ed adeguata motivazione.

* * *

Per quanto sin qui esposto la Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio, all'unanimità, propone alla Camera dei deputati di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro della Sanità Rosy Bindi trasmessa in data 21 aprile 1998 dalla Procura della Repubblica di Roma a seguito di richiesta del 17 aprile 1998 del Collegio per i Reati Ministeriali presso il Tribunale di Roma per i reati di falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici ed abuso d'ufficio, giacché il Ministro ha agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Francesco BONITO, *Relatore*.