

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. IV
n. 72-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE VENTRE)

SULLA

DOMANDA DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE

CONTRO IL SENATORE

RAFFAELE RUSSO

per i reati di cui agli articoli 110, 323, secondo comma, 476, 479 e 61, n. 2, del codice penale
(abuso d'ufficio; falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici; falsità ideologica
commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici)

Trasmessa dal Ministro di Grazia e Giustizia

(MARTELLI)

il 30 dicembre 1992

Comunicata alla Presidenza il 26 marzo 1993

ONOREVOLI SENATORI. - Il 30 novembre 1992, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, per il tramite del Procuratore Generale presso la Corte di Appello, ha inoltrato domanda di autorizzazione a procedere contro il senatore Raffaele Russo per i reati di cui agli articoli 110, 323, secondo comma, 476, 479 e 61, n. 2, del codice penale (abuso d'ufficio; falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici; falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici).

In data 30 dicembre 1992 il Ministro di Grazia e Giustizia ha trasmesso la domanda al Presidente del Senato, che l'ha annunciata in Aula il 5 gennaio 1993 e deferita alla Giunta il 21 gennaio 1993.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 17 febbraio e dell'11 marzo 1993.

Il senatore Russo è stato ascoltato dalla Giunta, ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, nella seduta del 17 febbraio 1993, nel corso della quale ha altresì presentato una memoria scritta.

La richiesta di autorizzazione a procedere trae origine da una ordinanza di rinvio a giudizio del 2 dicembre 1991, in relazione ad una serie di fattispecie, che ad avviso della magistratura precedente avrebbero dato vita ai citati reati, in particolare facendo riferimento ad alcuni atti deliberativi dell'Amministrazione comunale di Pomigliano d'Arco.

I reati contestati riguardano le seguenti fattispecie:

a) articoli 110, 323, comma 2, del codice penale per aver concorso nel reato di abuso di ufficio, in relazione alla delibera n. 228, in data 9 marzo 1990, con la quale la Giunta comunale di Pomigliano d'Arco (di cui il senatore Russo era sindaco), in accoglimento dell'istanza di contributo, erogava alla società *Viribus Unitis* la somma di lire 50 milioni, abusando delle funzioni, ed all'uopo assumendo delibera di Giunta con i poteri del Consiglio, in palese assenza

dei requisiti d'urgenza legittimanti la surrogazione in detti poteri (articolo 140 T.U. c. e p. del 1915: urgenza tale da non permettere la convocazione del Consiglio, dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza consiliare), in assenza di alcuna disposizione di legge legittimante l'elargizione e comunque di alcuna verifica della effettività dell'attività svolta, delle spese asseritamente affrontate per l'impianto e gestione dell'attività, ed in definitiva di alcuna istruttoria della pratica, *de plano* presentata dal sindaco alla Giunta, in assenza altresì della certificazione antimafia prescritta dall'articolo 10 della legge n. 575/1965, al fine di arrecare ingiusto vantaggio patrimoniale a Foria Nicola, pregiudicato, a Cervone Domenico (il primo fratello di Foria Salvatore, denunciato quale capo di organizzazione camorristica operante in Pomigliano d'Arco), per il reato di cui all'articolo 416-bis del codice penale, in concorso con Foria Nicola e Cervone Domenico ed inoltre destinatario di misura di prevenzione applicata ai sensi della normativa antimafia.

In Pomigliano d'Arco il 9 marzo 1990, delibera n. 228;

c) articoli 110, 323, comma 2, del codice penale per aver concorso nel reato di abuso di ufficio, in relazione alla delibera della Giunta municipale del Comune di Pomigliano d'Arco n. 934 in data 11 luglio 1991: La Montagna Luigi, Presidente della S.S. Pomigliano Calcio (società identificantesi con quella di cui ai capi a e b) avanzando, previo accordo con Foria Nicola, gestore e titolare effettivo della società, istanza di contributo per detto ente; gli altri, quali componenti della Giunta municipale disponendo, con la citata delibera, l'erogazione a favore della predetta società della somma di lire 20 milioni senza alcuna istruttoria della pratica in merito alla effettività della attività svolta e circa la congruità dei preventivi di spesa e dei

rendiconti presentati dall'istante ed in mancanza di accertamenti sulla assenza, in concreto, di fini di lucro dell'attività dell'ente (presupposto necessario ai sensi dell'articolo VII del regolamento approvato dal Consiglio comunale il 24 gennaio 1991), nonché in violazione della procedura stabilita per le erogazioni dei contributi dal citato regolamento con particolare riferimento all'indizione della «gara pubblica» già citata con riferimento al capo a), la cui assenza consentiva agli istanti di evitare qualsiasi forma di concorrenza da parte di terzi interessati all'erogazione, in assenza altresì della certificazione antimafia prescritta dall'articolo 10 *sexies* della legge n. 575 del 1965, come modificato dal decreto legge 13 maggio 1991 n. 152, abusando delle rispettive funzioni al fine di procurare un ingiusto vantaggio patrimoniale a La Montagna Luigi e Foria Nicola.

In Pomigliano d'Arco in data 11 luglio 1991;

e) articoli 110, 323 del codice penale, perchè, Foria Vincenzo, quale titolare di ditta esercente i trasporti funebri e Russo Raffaele, quale sindaco del Comune di Pomigliano d'Arco, concorrevano nel reato di abuso d'ufficio, realizzato in connessione al servizio pubblico di onoranze funebri di Pomigliano, il primo assumendo con il consenso del secondo (che a ciò lo autorizzava anche con provvedimenti espressi), l'espletamento di detto servizio in assenza di alcun contratto di gara d'appalto, essendo il precedente contratto, peraltro a favore del genitore Foria Tommaso, scaduto nel luglio 1977; fattispecie realizzata in violazione di disposizioni di legge (articolo 87 del T.U. c. e p. del 1934 nonché articolo 10 della legge 575/65, quest'ultimo in relazione all'obbligatoria acquisizione della certificazione antimafia) ed in violazione di delibera del Consiglio comunale, in data 19.7.1978, n. 95 (relatore, quale assessore, lo stesso Russo Raffaele), con la quale veniva approvato il capitolato d'appalto trasporti funebri, prevedente la municipalizzazione del servizio con diritto di privatizzazione per il Comune e con la facoltà del

Comune di concedere in appalto detto servizio secondo le modalità e criteri stabiliti da detta delibera.

In Pomigliano, fino al giugno 1990;

f) articoli 110, 323, comma 2, 324, n. 2, del codice penale, in relazione alla stipula di contratti inerenti all'esecuzione di appalto, relativo a lavori di sistemazione della rete stradale; in particolare il Reginelli ed il Russo, quali pubblici ufficiali, abusavano delle rispettive funzioni di segretario e sindaco del Comune di Pomigliano d'Arco, previo accordo con l'Apicella, partecipe e beneficiario dell'atto, procedendo in assenza della prescritta certificazione antimafia ed attestando falsamente nell'atto l'avvenuto accertamento dei requisiti di cui alla legge n. 646 del 1982, così prendendo un interesse privato in atti di ufficio.

In Pomigliano d'Arco il 13 dicembre 1989;

g) articoli 110, 323, comma 2, 324, n. 2, del codice penale perchè, al fine di commettere il reato di cui al capo che precede, falsamente si attestava di aver accertato la presenza, nell'Apicella, dei requisiti di cui alla legge antimafia;

h) articoli 110, 323, comma 2, 324, n. 2, del codice penale in relazione al contratto di appalto in data 5 aprile 1988, inerente alla manutenzione ordinaria a Pomigliano d'Arco; in particolare, il Russo ed il Reginelli, quali pubblici ufficiali concorrenti alla formazione dell'atto, nella rispettiva qualità di sindaco e di segretario comunale, in concorso con il Palmese, destinatario dell'atto e ad esso partecipe, abusavano delle rispettive funzioni procedendo alla certificazione antimafia ed anzi falsamente attestando nell'atto l'avvenuta verifica dei requisiti di cui alla connessa legislazione; il fatto commettendo al fine di favorire il Palmese così prendendo un interesse privato in atti di ufficio;

i) articoli 110, 476, 479, 61, n. 2, del codice penale perchè, al fine di occultare il reato di cui al capo che precede, falsamente si attestava, in detto contratto, atto pubblico, la avvenuta verifica nel contraente

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

privato dei requisiti di cui alla connessa legislazione.

In Pomigliano d'Arco, 5 aprile 1988;

l) articoli 110, 323, comma 2, 324, n. 2, del codice penale, per avere, quale componenti della Giunta del Comune di Pomigliano d'Arco concorso nel reato di abuso di ufficio in relazione alle delibere di G.M., n. 784, in data 8 giugno 1989, e 1127 in data 19 luglio 1989, realizzato tramite elusione della disciplina inerente alla pubblicità del bando di gara in ordine all'appalto della fornitura al Comune dei sacchetti per il servizio della N. U.; il fatto commettendo nel disporre con la delibera n. 784, che indicava licitazione privata, l'affissione del relativo avviso all'albo pretorio del Comune, mentre detta pubblicazione era in realtà avvenuta precedentemente alla stessa indicazione della gara, precisamente il 27 maggio 1989, così abusando del proprio ufficio e procurando ingiusto vantaggio patrimoniale a Testimone Carlo, amministratore unico della società aggiudicataria con la delibera n. 1127 citata, avendo precluso a potenziali concorrenti la possibilità di chiedere l'invito alla licitazione disposta per l'aggiudicazione, così prendendo un interesse privato in atti d'ufficio.

In Pomigliano d'Arco, nel maggio, giugno e luglio 1989.

m) articoli 110, 323, comma 2, 324, n. 2 del codice penale perchè, in concorso tra loro, abusavano il Russo dell'ufficio di sindaco, gli altri dell'ufficio di componenti della Giunta del Comune di Pomigliano d'Arco, in relazione alla delibera di G.M. n. 318 del 9 marzo 1990, con la quale si procurava a Testimone Carlo un ingiusto vantaggio patrimoniale, in particolare disponendo la proroga del contratto di appalto per la fornitura dei sacchetti per il servizio della N. U. con la società Ecolplast (Rep. 4169 del 4 dicembre 1989) di cui il Testimone era amministratore unico, in scadenza nel mese di ottobre 1990 e, pertanto, attribuendo per i mesi da maggio a ottobre 1990 due volte il corrispettivo del

medesimo servizio, così prendendo un interesse privato in atti d'ufficio.

In Pomigliano d'Arco il 9 marzo 1990.

Preliminarmente, si fa notare come la sfera dell'illegittimità amministrativa non possa coincidere di per sè automaticamente con quella dell'illecito penale, nel senso che comunque non ogni delibera (presuntivamente) illegittima integra per ciò stesso gli estremi del reato di abuso d'ufficio. Non a caso la stessa memoria, presentata dal senatore Raffaele Russo ai sensi dell'articolo 135, comma 5, del Regolamento del Senato, è volta quasi esclusivamente a contestare i rilievi sulla legittimità degli atti deliberativi, posti alla base dell'inchiesta penale.

Ma - anche una volta postulata (quindi non dimostrata *sine aliquo dubio*) l'illegittimità degli atti *de quibus* - rimane del tutto indimostrato, e nemmeno accennato, il vero presupposto per un'eventuale responsabilità personale di tipo penale: vale a dire non emerge alcun elemento riguardante il dolo specifico nel comportamento tenuto dal senatore Raffaele Russo. Ma non basta: in nessuna parte delle contestazioni emerge un preciso riferimento ad una cointeressenza personale, diretta o indiretta, del senatore nell'approvazione delle delibere.

Complessivamente, dall'indagine emerge un eccesso di zelo e di fiscalità, se non un vero e proprio accanimento, nei confronti del senatore Raffaele Russo ed in genere dei componenti della Giunta del Comune di Pomigliano d'Arco.

Le anzidette considerazioni si ritengono sufficienti per suffragare la proposta di diniego dell'autorizzazione a procedere, facendosi notare che in questa sede - dati i compiti istituzionali della Giunta - non si ritiene opportuno addentrarsi nel merito della vicenda, e quindi sottolineare le argomentazioni, che pur vi sarebbero, riguardanti: l'esistenza degli estremi della necessità e dell'urgenza giustificativi dell'assunzione da parte della Giunta dei poteri

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del Consiglio; la sussistenza di una prassi dal 1965 concernente la concessione dei contributi sportivi; l'inconfigurabilità delle società dilettantistiche come società con fini di lucro; il mancato affidamento *ex novo*, alla ditta Foria, del servizio di onoranze funebri; la differenza tra gli «accertamenti» sui requisiti di cui alla legge antimafia (indicati nelle delibere) e le relative certificazioni; l'esaurimento (in anticipo rispetto al previsto) della scorta di sacchetti per il servizio di nettezza urbana,

che quindi ha reso necessario un ulteriore approvvigionamento; la pubblicità, comunque intervenuta mediante affissione, dell'avviso di gara (di cui si lamenta la mancanza), alla quale addirittura erano state invitate ben nove imprese ed a cui solo due hanno partecipato.

Per tutte queste ragioni la Giunta ha deliberato a maggioranza di proporre il diniego dell'autorizzazione a procedere.

VENTRE, *relatore*