

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. IV-bis**  
**n. 25-A**

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE CALLEGARO)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL DOTTOR **VINCENZO SCOTTI**, NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO DELL'INTERNO *PRO TEMPORE*, NONCHÈ DEI SIGNORI **ALESSANDRO VOCI**, **FRANCO CARRARO**  
E **RICCARDO TRIGLIA**

*ciascuno in parte qua* indagato per il reato di cui agli articoli 110, 323, comma 2, 61 n. 7  
del codice penale (abuso d'ufficio)

**Trasmessa dal Procuratore della Repubblica**  
**presso il Tribunale di Roma il 5 febbraio 1998**

**e pervenuta alla Presidenza del Senato l'11 febbraio 1998**

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 14 luglio 1998**  
**ed integrata il 13 gennaio 1999**  
—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il 27 gennaio 1998 il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha presentato richiesta di autorizzazione a procedere, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti del dottor Vincenzo Scotti, nella sua qualità di Ministro dell'interno *pro tempore*, nonché dei signori Alessandro Voci, Franco Carraro e Riccardo Triglia, ciascuno *in parte qua* indagato per il reato di cui agli articoli 110, 323, comma 2, 61 n. 7 del codice penale (abuso d'ufficio).

Il 5 febbraio 1998 il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato, che l'ha deferita alla Giunta il 13 febbraio, dopo averla annunciata in Aula il 12 febbraio 1998.

L'8 maggio 1998 il dottor Vincenzo Scotti ha depositato osservazioni scritte.

La Giunta ha esaminato la domanda nelle sedute del 14 maggio e 7 luglio 1998. Nel corso della seduta del 14 maggio la Giunta ha ascoltato il dottor Scotti ed il dottor Triglia, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato.

\* \* \*

La relazione del Collegio illustra quanto segue.

L'Associazione Nazionale Comuni italiani, nella persona del presidente *pro-tempore* Riccardo Triglia, richiese nel 1991 all'allora sindaco del comune di Roma, Franco Carraro, un impegno finanziario per l'effettuazione di un intervento finalizzato alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica sul valore e significato degli statuti che i comuni erano chiamati a deliberare nel quadro della riforma delle autonomie locali, da po-

co approvata con legge del Parlamento. L'ANCI chiedeva di interessare al riguardo il ministero dell'Interno perchè esaminasse la possibilità di concedere un contributo straordinario di lire 3 miliardi e 100 milioni, ai sensi della legge n. 637 del 1973, legge che disciplinava fra l'altro la destinazione dei proventi della casa da gioco Campione d'Italia.

Il sindaco di Roma, Carraro, indirizzò con una sua lettera tale richiesta all'allora ministro dell'Interno, Vincenzo Scotti, sollecitando appunto la concessione del contributo indicato da destinarsi a favore dell'ANCI per la campagna promozionale, anche nell'ottica di avvicinare i cittadini alle istituzioni pubbliche.

La prefettura di Roma, nella persona del titolare dell'ufficio, Alessandro Voci, espresse parere favorevole alla concessione del contributo. La pratica amministrativa presso il Ministero dell'interno fu curata dall'allora vice capo di gabinetto, prefetto Achille Catalani, e da altri funzionari, come il capo gabinetto Raffaele Lauro, il quale ultimo sottoscrisse una missiva in data 7 giugno 1991, da cui risulta che il ricorso alla legge n. 637/1973 per il finanziamento della campagna pubblicitaria prestava il fianco a censure giuridiche, tanto che fu richiesta la precostituzione di un sussidio documentale e giustificativo da parte del ministro Scotti, in ordine al decreto ministeriale già emanato.

Il contributo di lire 3 miliardi e 100 milioni fu concesso infatti con decreto del ministro Scotti del 30 maggio 1991, decreto che affermava che l'ANCI «per il carattere pubblico dei fini istituzionali perseguiti e per la rilevanza attribuitale dall'ordinamento giuridico per l'attività di consulenza dell'amministrazione centrale dello Stato

può essere assimilata agli enti pubblici previsti dalla legge n. 637 del 1973».

La somma di 3 miliardi e 100 milioni, pervenuta al comune di Roma dal Ministero dell'interno, fu trasferita all'ANCI da parte dello stesso comune. L'ANCI, con lettera del 3 giugno 1991, conferì alla società a r.l. Lega, con sede in Milano, l'incarico di progettare ed eseguire la campagna dedicata alla diffusione dei contenuti della legge n. 142 del 1990, concernente la riforma delle autonomie locali. La società Lega fu regolarmente retribuita dall'ANCI e ricevette una percentuale aggirantesi sul 15 per cento del contributo ricevuto dal Ministero dell'interno.

Il Collegio ricostruisce le vicende che hanno portato all'erogazione del contributo all'ANCI, precisando che tale associazione aveva ritenuto necessario che il contributo venisse erogato attraverso una previsione legislativa diretta, mentre il ministro Scotti ritenne che l'unico modo per conseguire il finanziamento fosse quello di utilizzare la legge n. 637 del 1973, riguardante la casa da gioco di Campione d'Italia.

Risale al ministro Scotti l'individuazione dell'agenzia alla quale affidare la campagna pubblicitaria, ricadendo la sua scelta sulla società Lega, della quale erano titolari Maria Luisa Gatti e Filippo Leonelli, con i quali lo Scotti aveva frequentazione e familiarità. Il Collegio fa presente che da un verbale del Comitato di presidenza dell'ANCI, redatto il 28 maggio 1991, quindi anteriormente all'emanazione del decreto del ministro Scotti che data 30 maggio del medesimo anno, risulta che l'Agenzia Lega era già stata indicata dal Ministro, contro la volontà della stessa ANCI che formula nel verbale espressa riserva su tale designazione.

Il Collegio ritiene che l'utilizzazione della legge 637 del 1973 sia stata impropria, in quanto essa imponeva l'utilizzo degli introiti della casa da gioco di Campione d'Italia per opere di enti pubblici, mentre, ad avviso del Collegio, tale non può essere considerata l'ANCI che è invece un'asso-

ciazione di diritto privato, come risulta dallo statuto e da numerosi altri elementi che ne caratterizzano l'organizzazione e il funzionamento.

Il Collegio ritiene che l'arbitraria scelta di quel contributo in favore dell'ANCI va ricondotta alla circostanza che tale finanziamento era l'unico non specificamente destinato a non precostituiti impieghi, vincolati e tassativi, potendo quindi venire disposta dal ministro Scotti l'erogazione della somma a favore dell'ANCI e a favore della Società Lega, che ricevette una percentuale sul contributo erogato.

Ad avviso del Collegio, sussiste la partecipazione ai fatti imputati al ministro Scotti del prefetto Voci e del sindaco Carraro, così come del presidente dell'ANCI Triglia, che contribuirono all'approvazione da parte del Ministro del decreto di concessione del contributo.

Dai fatti così ricostruiti, viene elevata la seguente imputazione a carico di Vincenzo Scotti, Alessandro Voci, Franco Carraro e Riccardo Triglia: «per il delitto p.e.p. dagli articoli 110, 323, comma secondo, 61, n. 7 c.p. per aver, d'intesa e in concorso tra loro, il primo quale Ministro degli interni; il secondo quale prefetto di Roma, il terzo quale sindaco del comune di Roma, pubblici ufficiali, ed il quarto quale presidente dell'ANCI - adottandosi dal primo decreto ministeriale in data 30 maggio 1991, su parere favorevole del secondo in data 27 maggio 1991 con cui si concedeva strumentalmente l'erogazione al comune di Roma, rappresentato dal terzo, del contributo di lire 3 miliardi e 100 milioni *ex lege* 637/1973, affinché fosse girato all'ANCI, rappresentato dal quarto, accreditato che avveniva in data 18 ottobre 1997, sebbene si trattasse di soggetto non ricompreso tra i beneficiari dei contributi di cui alla citata legge e per finalità esulanti da quelle previste dalla legge stessa; organizzandosi con tale contributo una campagna di informazione e pubblicità, concernenti gli statuti adottati da parte di enti territoriali iscritti

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

alla predetta associazione, affidata alla società di pubblicità Lega s.r.l. senza il rispetto della normativa per l'affidamento di pubblici appalti, per essere stata detta società individuata per rapporti di amicizia dei soci con esso Scotti - abusato e concorso nell'abuso dei pubblici uffici innanzi indicati per procurare ingiusto vantaggio patrimoniale alla citata società che lucrava una percentuale aggirantesi sul 15 per cento della somma indicata, con correlativo rilevante danno patrimoniale per l'Erario. In Roma nell'anno 1991».

Nella seduta del 14 maggio 1998 è stato ascoltato dalla Giunta il dottor Vincenzo Scotti, che aveva in precedenza depositato una memoria. In tale documento l'ex Ministro ricostruisce i fatti, muovendo dalla richiesta avanzata il 17 maggio 1991 dal presidente *pro tempore* dell'ANCI, Triglia, al sindaco di Roma, per la presentazione al Ministro dell'interno dell'istanza volta alla concessione di un contributo, ai sensi della legge n. 637 del 1973, in sostegno del perseguimento dei fini istituzionali dell'ANCI, fortemente impegnata in quell'anno a sostenere i comuni associati nell'attuazione della legge di riforma degli enti locali e in particolare nell'elaborazione degli statuti.

La pratica fu adeguatamente istruita, come sottolineato nella memoria del dottor Scotti, dagli uffici del Ministero dell'interno, che ritennero possibile il ricorso alla legge n. 637 del 1973.

Il dottor Scotti sottolinea che l'operazione per la quale fu erogato il contributo corrisponde ad un interesse pubblico meritevole di tutela, essendo indubitabilmente rappresentato tale interesse, per l'amministrazione dell'interno, dalla promozione dell'esercizio dell'autonomia da parte dei comuni, tenuto conto che la legge n. 142 del 1990 poneva un termine per l'adozione degli statuti e subordinava alla loro adozione l'entrata in vigore della nuova normativa nelle materie regolate, per l'appunto, dallo statuto, cioè l'intera organizzazione dell'ente locale, gli istituti di partecipazione, il de-

centramento, l'accesso, vale a dire il cuore della riforma.

Il dottor Scotti chiede il diniego dell'autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989, risultando la conformità al preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo del suo operato di Ministro, contrassegnato in ogni aspetto dal pieno rispetto della legge.

Nell'audizione presso la Giunta, l'ex Ministro Scotti si è richiamato sostanzialmente alle osservazioni svolte nella memoria depositata, ribadendone diversi punti e sottolineando nuovamente la conformità del suo operato alle previsioni dell'articolo 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Nella medesima seduta del 14 maggio 1998 la Giunta ha ascoltato il dottor Triglia, che pure ha sottolineato l'urgenza dell'attività promozionale in favore dell'approvazione degli statuti da parte dei comuni. Ha infatti ricordato che fu dovuto a tale campagna pubblicitaria il risultato che solo pochissimi comuni non riuscirono a predisporre lo statuto nei tempi previsti dalla legge, ciò che dimostra come il Ministro dell'interno e gli altri soggetti coinvolti nella vicenda abbiano agito per il perseguimento di un pubblico interesse consistente nel diffondere le informazioni necessarie a tutti i comuni italiani.

Se ci si dovesse arrestare all'interpretazione letterale dell'articolo unico della legge 31 ottobre 1973, n. 637, il quale dispone che i proventi della casa da gioco di Campione d'Italia siano appostati nello stato di previsione del Ministero dell'interno «per essere erogati a favore dei Comuni e Province per la realizzazione di opere pubbliche ovvero per la destinazione ad altri enti pubblici operanti nell'ambito del territorio comunale e provinciale per il conseguimento dei fini istituzionali», si dovrebbe dire che l'erogazione a favore dell'ANCI non è legittima, non essendo l'ANCI un ente pubblico.

Sta però di fatto che se formalmente l'ANCI non è un ente pubblico, esso è cen-

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tro di riferimento per quasi tutti i comuni italiani, rappresenta gli interessi dei comuni associati e fra i suoi fini istituzionali vi è anche la diffusione della conoscenza delle istituzioni locali e la partecipazione dei cittadini alla vita delle autonomie locali.

Che il legislatore abbia ritenuto l'ANCI fra le istituzioni di enorme rilevanza anche se formalmente non ente pubblico, è dimostrato: dalla concessione che la riscossione dei contributi ANCI venga effettuata dall'esattore mediante ruoli, dalla concessione agli enti locali di assegnare alle sezioni dell'ANCI sedi e spese gratuitamente, dal distacco di dipendenti di enti locali presso l'ANCI, dall'obbligo di consultazione dell'ANCI posto a carico dei Ministri del tesoro e dell'interno in determinati casi.

Vanno altresì rilevate l'importanza e l'urgenza di dare sollecito avviso agli interessati della normativa relativa ai comuni. Basti pensare che le amministrazioni comunali avrebbero potuto essere sciolte se non aves-

sere redatto gli statuti nei termini di legge. Non si può quindi mettere in dubbio che il contributo pervenuto all'ANCI per il tramite del comune di Roma corrisponda ad un interesse pubblico meritevole di tutela. Grazie alla campagna pubblicitaria solo pochissimi comuni non riuscirono a predisporre uno statuto nei tempi utili.

Alla fattispecie è quindi ben applicabile l'esimente di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

\* \* \*

Sulla base di tali considerazioni, la Giunta ha deliberato di proporre all'Assemblea il diniego dell'autorizzazione a procedere nei confronti del dottor Vincenzo Scotti nella sua qualità di Ministro dell'interno *pro tempore*, nonchè dei signori Alessandro Voci, Franco Carraro e Riccardo Triglia.

CALLEGARO, *relatore*

*N.B.* Si ritiene doveroso comunicare all'Assemblea, ad integrazione di quanto sopra esposto, che il Procuratore Regionale aveva promosso innanzi alla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, azione di responsabilità nei confronti del dottor Scotti per i fatti in esame.

Con sentenza 2298/98, depositata il 7 dicembre 1998 la Corte dei conti assolveva il dottor Scotti dalla domanda contro di lui avanzata. Le motivazioni coincidono con quelle espresse da questa Giunta e riportate nella relazione di cui sopra.

La Corte dei conti respinge in sostanza l'interpretazione restrittiva e letterale dell'articolo 1 della legge 31 ottobre 1973, n. 637, ravvisando invece la sussistenza di vari indici rivelatori di un interesse specifico per l'ANCI da parte dell'ordinamento. Tali elementi rendono plausibile la riconducibilità dell'ANCI stessa alla categoria intermedia degli enti privati di interesse pubblico sufficiente a legittimare l'intervento di interesse pubblico quale quello di cui si discute. Stabilita la legittimità dell'intervento la Corte esclude conseguentemente la possibilità di ritenere colposo il comportamento del dottor Scotti.





