

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XV LEGISLATURA —————

Doc. IV-*bis*
n. 3-A

Relazione della Giunta delle Elezioni e delle Immunità Parlamentari

(RELATORE MANZIONE)

SULLA

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

NEI CONFRONTI

DEL SENATORE **ROBERTO CASTELLI** NELLA SUA QUALITÀ DI MINISTRO
DELLA GIUSTIZIA *PRO TEMPORE*, NONCHÉ DEI SIGNORI **MARCO PREIONI**,
FAUSTO DE SANTIS, **DANIELA BIANCHINI**, **ALFONSO PAPA** E
GIUSEPPE MAGNI

*ciascuno in parte qua per i reati di cui agli articoli: 81, secondo comma,
110 e 323 del codice penale (abuso d'ufficio)*

**Trasmessa dalla Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Roma il 25 gennaio 2007**

e pervenuta alla Presidenza del Senato il 30 gennaio 2007

—————
Comunicata alla Presidenza il 18 dicembre 2007
—————

ONOREVOLI SENATORI. – Il 24 novembre 2006 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 senatore Roberto Castelli, nella sua qualità di Ministro della giustizia *pro tempore*, nonché dei signori Marco Preioni, Fausto De Santis, Daniela Bianchini, Alfonso Papa e Giuseppe Magni, ciascuno *in parte qua* indagati per ipotesi di reato di cui agli articoli 81, secondo comma, 110 e 323 del codice penale (concorso in abuso d'ufficio).

Il 25 gennaio 2007 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ha trasmesso la richiesta al Presidente del Senato (cui è pervenuta il successivo 30 gennaio), che l'ha deferita alla Giunta il 31 gennaio 2007 ed annunciata in Aula il medesimo giorno.

La relazione del Collegio per i reati ministeriali illustra le seguenti circostanze.

Il procedimento *de quo* costituisce stralcio di un più vasto procedimento penale sorto a seguito di un atto di citazione per responsabilità contabile indirizzato dalla competente Procura della Repubblica presso la Corte dei conti al senatore Roberto Castelli, in qualità di Ministro *pro tempore* della giustizia, e relativo al conferimento di 114 incarichi di consulenza disposti dal Ministro – alcuni su sollecitazione di Sottosegretari o Dirigenti generali – in favore di 58 diversi nominativi.

Per la maggior parte degli incarichi di consulenza citati il medesimo Collegio ha disposto l'archiviazione, talora per carenza dell'elemento oggettivo, talaltra per carenza dell'elemento soggettivo necessari all'integrazione del reato.

Quanto invece al merito della vicenda in questione, riguardante incarichi di consulenza svolti dai signori Giuseppe Magni, Gian Mario Airoidi e Amedeo Maffei, il Collegio riferisce quanto segue.

Tra il 2001 e il 2003, il ministro Castelli con propri decreti conferiva a Giuseppe Magni un incarico avente ad oggetto i problemi dell'amministrazione penitenziaria in genere, e quelli dell'edilizia penitenziaria in particolare, valutati anche in relazione ai rapporti con altri Ministeri. In relazione a tale incarico i membri del Comitato di valutazione a tal fine appositamente nominato, nelle persone dei dottori Marco Preioni, Fausto De Santis, Daniela Bianchini, esprimevano un giudizio positivo sui risultati conseguiti dal suddetto consulente, sull'attività svolta e sull'elaborato prodotto, consentendo il pagamento del compenso relativo.

Sotto altro profilo, il senatore Castelli ed il Magni sono indagati in relazione ad alcune trasferte all'estero, in particolare per alcuni viaggi effettuati da quest'ultimo a Mosca, a Tirana e negli Stati Uniti d'America, in quanto viene ritenuto dall'organo inquirente che essi siano del tutto avulsi dall'oggetto dell'incarico di consulenza.

Tra il 2002 e il 2003 il ministro Castelli conferiva poi con propri decreti a Gian Mario Airoidi un incarico avente ad oggetto i problemi dell'edilizia giudiziaria, con particolare riguardo ai rapporti con gli Enti locali. In relazione a tale incarico i membri del Comitato di valutazione a tal fine appositamente nominato, nelle persone dei dottori Marco Preioni, Fausto De Santis e Alfonso Papa, esprimevano un giudizio positivo sull'attività svolta e sul prodotto della stessa,

consentendo il pagamento del relativo compenso.

Infine, il Collegio per i reati ministeriali ha preso in esame due incarichi di durata semestrale conferiti dal ministro Castelli con propri decreti tra il 2001 e il 2002, ad Amedeo Maffei, aventi ad oggetto il supporto psicologico degli operatori carcerari e l'analisi dei problemi psicologici dei detenuti. Anche in tal caso, il Comitato di valutazione a tal fine appositamente nominato, nelle persone dei dottori Marco Preioni, Fausto De Santis e Daniela Bianchini formulava un positivo giudizio sull'operato del consulente, dando l'assenso al pagamento della somma concordata.

Sotto il profilo strettamente giuridico il Collegio rileva anzitutto che la base normativa di riferimento proposta dal pubblico ministero e argomentata sulla linea della Procura regionale della Corte dei conti nell'ambito del procedimento erariale, non risulta essere corretta.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994, infatti, ai sensi del quale - secondo la citata interpretazione - dovrebbe escludersi che il Ministro possa avvalersi di consulenti esterni per incarichi di mera attività, trattandosi di forme di collaborazione non previste dalla legge, è norma di carattere secondario, volta alla mera semplificazione delle procedure; la normativa sostanziale che conferisce il potere di nominare consulenti esterni anche da parte dei Ministri è invece - come peraltro chiarito dal Consiglio di Stato - contenuta nella fonte primaria costituita dall'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 29 del 1993 (poi confluito nell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001). Diversamente opinando, si perverrebbe invece alla paradossale conclusione che i vertici amministrativi dello Stato abbiano un potere più ampio di quelli politici nella possibilità di avvalersi dell'apporto di consulenze esterne (va segnalato che tale ricostruzione del quadro normativo di riferimento è già stata rite-

nuta condivisibile dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato nel Doc. IV-bis n. 2-A, le valutazioni contenute nel quale sono state approvate dall'Assemblea nella seduta del 14 febbraio 2007).

Posto il quadro normativo, e quindi l'astratta ammissibilità di consulenze, il Collegio ha proceduto quindi a valutare se nel caso di specie il Ministro abbia conferito dette consulenze nel rispetto della disciplina vigente, «ad esperti di provata competenza», e per esigenze cui non potesse farsi fronte «con personale in servizio presso i Ministeri».

Il Collegio - dopo aver sottolineato che il teste dottor Settembrino Nebbioso, all'epoca Capo di Gabinetto presso il Ministero di giustizia, ha dichiarato che i tre consulenti *de quo* erano persone aventi uno stretto legame di amicizia e fiducia con il Ministro, tutti provenienti dalla medesima area geografica e con comunanza di vedute politiche - si è soffermato sulle considerazioni svolte dal senatore Castelli, nel corso dell'interrogatorio del 5 luglio 2005, nel corso del quale lo stesso riferiva che all'atto della sua nomina e fino all'agosto dello stesso anno, a seguito anche della riforma del Ministero, molti direttori generali avevano dato le dimissioni, non c'erano ancora i Capi dipartimento; occorreva pertanto ricostruire tutto l'organigramma futuro, mentre molte figure mancavano. Si trattava di operare una scelta se lasciare «paralizzato» il Ministero o comunque iniziare in questo modo.

La scelta di servirsi di consulenze esterne derivò, secondo il senatore Castelli, anche dalla sua pregressa esperienza professionale, che lo portava a ritenere opportuno l'apporto di una cultura di natura privatistica; gli apporti esterni non dovevano essere assunti in base a logiche di appartenenza, ma in base a logiche professionali, che tuttavia non potevano prescindere da valutazioni di natura fiduciaria e quindi strettamente politica, il che spiegherebbe il fatto che molti dei con-

sulenti da lui nominati fossero militanti del suo partito.

Con riguardo al requisito della «provata competenza», il Ministro evidenziava che a suo avviso «professionalità» non significa soltanto avere titoli accademici, ma la capacità pratica di adempiere all'incarico conferito.

Relativamente ai singoli incarichi di consulenza, il senatore Castelli precisava che il Magni, uno dei primi sindaci della Lega eletti nel territorio del suo collegio elettorale, faceva parte dei simpatizzanti che gli «davano una mano»; era membro del consiglio di amministrazione dell'Associazione Piccole Industrie di Lecco, e svolgeva un'attività imprenditoriale di un certo livello importando *container* di pesce dall'Africa. Il senatore Castelli ha sottolineato che la scelta di un imprenditore fu determinata dal fatto che questi era in quanto tale rivolto alla soluzione del problema guardando al risultato; tra l'altro, fu lui a contribuire anche alla creazione di un sistema di società teso alla costruzione di penitenziari mediante i fondi ricavati dalla vendita e valorizzazione dei vecchi penitenziari. Il Ministro rilevava inoltre che fu il Magni, tra gli altri risultati, a far ultimare dopo cinque anni di inattività gli uffici del carcere di Is Arenas e ad ultimare il campo di calcio del carcere di Opera, al fine di consentire ai detenuti di partecipare ad un campionato di terza categoria.

Con riguardo alle trasferte svolte dal Magni, il Ministro ha affermato che esse erano strettamente connesse con l'incarico.

Per ciò che concerne il dottor Maffei, incaricato di occuparsi degli aspetti psicologici connessi alla vita penitenziaria, il Ministro ha dichiarato di averlo conosciuto in occasione di un corso tenuto ai carcerati presso il penitenziario di Arezzo, che aveva avuto risultati - a dire del cappellano e del direttore - particolarmente positivi. Il Maffei esplicava la sua professionalità nell'ambito della psicologia da oltre trent'anni ed era stato consulente di prestigiose associazioni,

ricoprendo importanti incarichi nel settore, essendo peraltro dotato di notevole carisma e capacità. Il Collegio per i reati ministeriali sottolinea come, all'esito dell'incarico, il consulente indicò quale unico strumento rieducativo valido il lavoro.

I risultati furono lusinghieri, tanto che fu conferito da parte della Cisco Systems un premio al Ministero della giustizia per un progetto educativo, curato dal Maffei, mirato all'inserimento dei detenuti in attività lavorative di tipo informatico.

L'anno dopo il Maffei veniva incaricato di occuparsi del minorile, ma questi declinò successivamente l'incarico e non chiese liquidazione del compenso.

Per ciò che concerne il consulente Airoidi, il cui incarico aveva ad oggetto i problemi dell'edilizia giudiziaria con particolare riguardo ai rapporti con gli Enti locali, nella propria memoria difensiva il ministro Castelli riferisce che la consulenza *de quo*, che si concretizzò in svariati sopralluoghi, relazioni ed appunti, permise di ottimizzare l'attività del Ministero in questo segmento, consentendo di ottenere lusinghieri risultati per quanto attiene la progettualità dell'edilizia carceraria.

Il Collegio, esposti i fatti, ritiene che la condotta di tutti gli indagati integri, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, il reato ipotizzato di concorso in abuso di ufficio per finalità patrimoniali.

Secondo il Collegio per i reati ministeriali, è emerso in maniera evidente che nessuno degli incarichi incriminati ha avuto ad oggetto un'attività di collaborazione nella formazione dell'attività di indirizzo politico del Ministro, circostanza che escluderebbe ogni possibilità di sindacato da parte dell'organo medesimo. Inoltre, la maggior parte degli incarichi risale ad epoca successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 315 del 2001 e del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 55 dello stesso anno, di talché - sempre ad avviso del Collegio per i reati ministeriali -

non potrebbe più ritenersi legittimo il ricorso alle previsioni del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994.

Andrebbe altresì sottolineato che in tutti i casi in considerazione il Ministro non avrebbe effettuato un preventivo accertamento presso le strutture ministeriali, ivi compresi gli uffici di diretta collaborazione, in ordine all'impossibilità di provvedere con risorse interne al raggiungimento del risultato che si proponeva; i decreti di nomina indicherebbero infatti in maniera del tutto apodittica l'impossibilità di provvedere con risorse interne alla struttura pubblica.

In secondo luogo, secondo il Collegio, nessuno dei consulenti incaricati avrebbe avuto una specifica professionalità in materia, in quanto il dottor Magni, laureato in scienze politiche, sarebbe un piccolo imprenditore che si occupa di importazione di *container* di pesce dall'Africa, l'Airoldi sarebbe un perito industriale tessile, mentre il dottor Maffei, psicologo legato alla famiglia Castelli, avrebbe fornito alla fine dell'incarico un contributo inconsistente, limitandosi a confermare il principio fondamentale della legge Gozzini sull'importanza di dare ai detenuti un'opportunità lavorativa.

Sotto un diverso profilo, il dichiarato scopo del senatore Castelli di inserire i valori della «cultura privatistica» all'interno della struttura pubblica violerebbe poi il dettato normativo, secondo il quale il conferimento di incarichi di consulenza a soggetti esterni avrebbe carattere del tutto eccezionale.

Infine, secondo il Collegio, da un lato nessuno dei consulenti nominati avrebbe operato in raccordo con gli uffici preposti, unico interlocutore risultando il Ministro, dall'altro, il lavoro dei consulenti medesimi non sarebbe confluito nel patrimonio di conoscenza del dipartimento corrispondente.

Risulterebbe inoltre la totale mancanza di attinenza tra l'oggetto dei viaggi effettuati dal dottor Magni e l'esecuzione dell'incarico affidato al medesimo.

In tutti i casi considerati risulterebbe, secondo il Collegio, l'elemento soggettivo necessario per la configurazione del delitto di cui all'articolo 323 del codice penale, cioè l'intenzionalità di arrecare un ingiusto vantaggio patrimoniale al terzo, desumibile dai pregressi rapporti correnti tra il senatore Castelli e gli incaricati, dall'evidente incapacità dei consulenti di apportare un utile contributo nella materia oggetto dell'incarico, nonché dalla mancata verifica della possibilità di provvedere mediante il ricorso alle strutture interne all'amministrazione. In ossequio all'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale l'elemento soggettivo dell'abuso di ufficio può essere desunto dalla macroscopica illiceità dell'atto, si può concludere - secondo il Collegio - che il concorso di tutti gli elementi indicati rivelerebbe che il perseguimento di un indebito vantaggio patrimoniale altrui avrebbe costituito conseguenza immediata e diretta della condotta incriminata, realizzando l'obiettivo primario perseguito dal Ministro e rendendo palese l'illiceità penale della condotta.

Analogamente illecito deve ritenersi secondo il Collegio il comportamento dei membri dei Comitati di valutazione, i quali esprimevano una serie di giudizi positivi omettendo una effettiva verifica sull'operato dei consulenti, nonostante la carenza sotto il profilo della competenza e dei risultati, prestandosi a svolgere un ruolo di mera certificazione.

* * *

In data 17 maggio 2007, il dottor Marco Preioni, il dottor Fausto De Santis, il dottor Alfonso Papa e la dottoressa Daniela Bianchini hanno depositato una propria memoria, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento. In tale memoria, si richiama innanzitutto l'attenzione sul fatto che il conferimento di incarichi a consulenti esterni corrispondeva ad una prassi consolidata, di cui si erano avvalsi già in precedenza altri

Ministri della giustizia a cominciare dal ministro Flick, e che – come riconosciuto dallo stesso Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma nel decreto di archiviazione del 23 novembre 2006, adottato nel medesimo procedimento nell'ambito del quale viene presentata la richiesta di autorizzazione a procedere in esame – le carenze organizzative del sistema di articolazione della struttura del Ministero della giustizia, all'epoca dei fatti, risultavano evidenti. Erano infatti sempre maggiori e molteplici le competenze facenti capo al Ministro quale organo di indirizzo politico, per l'espletamento delle quali non poteva obiettivamente farsi riferimento alle strutture ministeriali, in particolare alle varie Direzioni generali ed ai magistrati addetti alle stesse, poiché funzionalmente inadeguati a farsi espressione di un rapporto fiduciario tipico di una funzione di indirizzo eminentemente politico.

Tanto premesso, e al fine di comprendere l'esatta portata dei poteri e delle attribuzioni dei Comitati di valutazione in merito agli incarichi di consulenza di cui trattasi, la memoria dei predetti interessati si sofferma, in particolare, sul disposto degli articoli 5 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994, ai sensi del quale, tenuto conto altresì dell'esistenza di un rapporto fiduciario molto stretto tra soggetto conferitore dell'incarico e soggetto destinatario, sarebbe da escludere che il Comitato (organo non permanente ma occasionale, privo di struttura di supporto, nonché di poteri e funzioni inquisitorie) dovesse accertarsi di ogni attività compiuta. In nessuna parte del decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994 sarebbe previsto un sindacato di tal fatta.

A riprova di quanto sopra, si osserva, nella memoria, che i decreti di conferimento degli incarichi non prevedono che i singoli consulenti, oltre alla relazione, debbano presentare al Comitato di valutazione la documentazione concernente «l'attività svolta, il prodotto della stessa ed i risultati conseguiti».

Invero, nei decreti di conferimento di incarico si legge, solamente, che il consulente «è tenuto a presentare una relazione sull'attività svolta, che sarà oggetto di valutazione da parte del Comitato». Pertanto, l'unica documentazione che il decreto di incarico assoggetta alla valutazione del Comitato è una relazione, ovvero un elaborato che compendia – a fini di valutazione – l'attività svolta in adempimento dell'incarico e che coincide con la «relazione illustrativa» di cui all'articolo 5 del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994.

A ciò aggiungasi che la prassi seguita nei casi qui considerati è pienamente conforme a quella seguita da altri Ministri della giustizia sulla base di una consolidata interpretazione del succitato disposto normativo, il che troverebbe puntuale conferma, tra le altre, in alcune consulenze in materia di trattamento dei detenuti e di edilizia giudiziaria e carceraria conferite dal ministro Fassino a persone di sua fiducia.

Trattasi, in particolare, di:

a) due consulenze semestrali (di identico contenuto) conferite in data 14 luglio 2000 e 18 gennaio 2001 all'architetto Mario Virano, in tema di edilizia giudiziaria e penitenziaria, aventi ad oggetto «l'individuazione di località prototipiche e l'ideazione di progetti innovativi e speciali e... l'identificazione delle operazioni proponibili per la loro realizzazione, con particolare attenzione alle nuove tecniche immobiliari (*project financing*)»;

b) una consulenza conferita in data 1 marzo 2001 (due mesi prima che terminasse la legislatura) al signor Gianni Trevisan avente ad oggetto «interventi di impulso al lavoro penitenziario con riferimento ad alcuni istituti penitenziari del Veneto e della Lombardia».

Per entrambe le suddette consulenze è intervenuta una valutazione ampiamente liberatoria in sede penale, in quanto il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di

Roma ha disposto con proprio decreto del 13 luglio 2006 l'archiviazione dei capi d'incollazione ipotizzati a carico del ministro Fassino e dei componenti dei Comitati di valutazione, dottori De Santis, Di Somma e Paraggio, in relazione agli incarichi conferiti ai consulenti Virano e Trevisan, per i quali l'atto di citazione della magistratura contabile prospettava responsabilità analoghe a quelle attribuite in ordine alle consulenze del ministro Castelli (dagli atti trasmessi alla Giunta risulta, più in particolare, che, nei confronti dell'architetto Virano, il provvedimento di archiviazione è motivato sulla base della mancanza dell'elemento oggettivo del reato, mentre, relativamente al signor Gianni Trevisan, il Collegio per i reati ministeriali ha ritenuto il difetto dell'elemento soggettivo).

Con analoga procedura - secondo quanto asseriscono i predetti interessati nella memoria in questione - il ministro Castelli si sarebbe avvalso delle consulenze in materia di trattamento dei detenuti ed edilizia.

Più nel dettaglio, con specifico riferimento agli incarichi conferiti in materia penitenziaria valutati dai Comitati di valutazione, la memoria pone in evidenza che, come riconosciuto dallo stesso dottor Tinebra - in una nota datata 21 novembre 2003 e indirizzata alla Corte dei conti a superamento dei rilievi formulati in sede contabile - nella sua qualità di Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, l'attività dei consulenti Giuseppe Magni ed Amedeo Maffei è stata svolta in stretta collaborazione con le articolazioni del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, pur trattandosi in ogni caso di specifiche iniziative del Ministro, connesse alla sua attività di indirizzo generale. Quanto dichiarato dal dottor Tinebra sarebbe - sempre ad avviso dei predetti interessati - la riprova che non vi è stato alcun inadempimento da parte dei consulenti in questione.

In particolare, per quanto riguarda il Magni, le dichiarazioni rese dal dottor Tinebra,

come sopra riportate, da un lato consentono di confutare l'accusa in merito ad un asserito inadempimento da parte del consulente e, dall'altro, confermano ed avvalorano il contenuto delle relazioni presentate dal Magni direttamente al Ministro, nel contesto di un rapporto altamente fiduciario e personale, e dall'Amministrazione trasmesse al Comitato di valutazione. Infatti, a riprova della natura fiduciaria e personale di detto rapporto, lo stesso consulente ha dichiarato nelle proprie relazioni di aver riferito, ad esempio per quanto riguarda le risultanze di visite effettuate presso vari Istituti penitenziari, verbalmente e direttamente al Ministro cui consentiva, in tal modo, di impartire le opportune disposizioni agli Uffici interessati.

Gli interessati evidenziano che il Comitato di valutazione ha sempre inteso l'attività svolta dal consulente come attività di raccordo tra l'Amministrazione penitenziaria ed il Ministro, facendosi il consulente interprete - attraverso la raccolta di dati tecnici e la relativa prospettazione al vertice politico dell'Amministrazione - delle varie problematiche inerenti alla sfera penitenziaria e, segnatamente, a quella dell'edilizia. Conseguentemente, il Comitato di valutazione, tenuto conto di ciò, della mancanza di rilievi negativi da parte del soggetto diretto fruitore della prestazione, nonché della continuativa ed attiva presenza del consulente all'interno del Ministero, ove lo stesso disponeva di un proprio ufficio, ha espresso le valutazioni positive che vengono contestate dal Collegio per i reati ministeriali.

Per quanto riguarda il Maffei gli interessati osservano che le relazioni presentate contengono una puntuale enunciazione delle iniziative assunte in linea con le finalità del decreto di incarico, avente ad oggetto, come più sopra riportato, l'individuazione della mappa dei bisogni di coloro che operano nel settore penitenziario, la strutturazione di interventi mirati al sostegno e all'aiuto concreto degli operatori stessi, la valutazione e risoluzione dei problemi psicolo-

gici dei detenuti, nonché la valutazione del servizio loro reso in tal senso.

La relazione intermedia redatta dal Maffei il 18 ottobre 2001, in esecuzione del primo incarico conferito con decreto ministeriale 20 luglio 2001, dà atto che l'attività collaborativa del consulente si è rivolta sostanzialmente in due direzioni «secondo le priorità indicatemi dall'Onorevole Ministro» - ossia, come già rilevato per il Magni, nel contesto di un rapporto strettamente personale e diretto con il soggetto conferitore del relativo incarico - e cioè verso l'avvio di una fase di monitoraggio della realtà penitenziaria, dal punto di vista ambientale, psicologico e relazionale, nonché verso lo studio e la promozione di progetti, in sinergia con enti pubblici e privati, per la formazione professionale e il lavoro nelle carceri e per l'inserimento nel lavoro dei detenuti al termine della pena, ai fini della prevenzione della recidiva.

Sotto il primo profilo, il consulente ha analiticamente descritto l'oggetto della propria attività conoscitiva diretta a valutare le condizioni umane e psicologiche dei detenuti e degli agenti di polizia penitenziaria.

Sotto il secondo profilo, inerente all'attività diretta alla promozione e allo studio di progetti finalizzati al lavoro dei detenuti durante e al termine della pena, come mezzo di recupero alla società del condannato, il Maffei ha dato atto di aver stretto contatti con vari soggetti pubblici e privati (quali, ad esempio, magistrati di sorveglianza, organizzazioni economiche e aziendali, comunità di San Patrignano, società agricole, organizzazioni e cooperative per il lavoro nelle carceri ed extramurario), rilevando conclusivamente come alcuni progetti fossero in fase interlocutoria ed altri in fase già avanzata di definizione.

Successivamente, nella relazione finale redatta il 22 gennaio 2002, il consulente ha fatto presente di avere, sempre «secondo le priorità indicatemi dall'Onorevole Ministro», diretto la propria attività principalmente

verso l'obiettivo di studiare e promuovere, «in accordo con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e in sinergia con enti pubblici e privati», i progetti riguardanti il lavoro dei detenuti, oltre ad aver proseguito l'attività di monitoraggio della realtà ambientale, psicologica e relazionale penitenziaria: ciò a completamento dell'attività descritta nella relazione intermedia.

A fronte di così puntuali ed analitici resoconti dell'attività svolta dal consulente, non smentita dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - il quale, nella nota più sopra citata, successiva alla stesura delle suddette relazioni, ha rilevato come detta attività si sia svolta in stretta collaborazione con le articolazioni di esso Dipartimento, a riprova della veridicità di quanto sostenuto dallo stesso consulente - il Comitato di valutazione ha ritenuto l'incarico puntualmente eseguito attraverso il deposito di elaborati assolutamente in linea con quanto richiesto al consulente nel decreto di incarico.

Sarebbe infine destituito di ogni fondamento l'ulteriore addebito mosso dall'accusa al Comitato di valutazione in relazione al secondo incarico conferito con decreto ministeriale in data 7 maggio 2002: a questo riguardo, l'organo inquirente rileva che, come comunicato dallo stesso Ministero, il dottor Maffei non ha presentato la relazione finale concernente l'attività svolta in esecuzione del secondo incarico, dando atto che è stato omesso il pagamento della seconda rata del compenso. Il che renderebbe illegittimo ed illecito il giudizio positivo espresso dal Comitato unicamente sulla base della sola relazione intermedia. È di tutta evidenza l'infondatezza di tale assunto, ove si consideri che la relazione intermedia presentata dal consulente è oggetto di autonoma valutazione da parte del Comitato, né può essere fatto carico a quest'ultimo della asserita illegittimità della generalizzata prassi amministrativa di pagare il consulente anche in

base ad una relazione intermedia, senza attendere il deposito di quella finale.

In ogni caso a ciò aggiungasi che nell'elaborato di cui trattasi (pervenuto il 10 luglio 2002), sia pure nei limiti derivanti dalla natura intermedia dello stesso in quanto non compiutamente attuativo dell'incarico conferito, il consulente ha tenuto conto dell'intervenuto ampliamento dell'incarico nella parte in cui si richiede allo stesso di fare riferimento ad entrambi i settori penitenziari («per gli adulti e per i minori»).

Il Maffei, infatti, ha fatto altresì riferimento alla visita di carceri minorili, a vari incontri con il Capo del Dipartimento della Giustizia Minorile per la creazione di un programma di rinnovamento dei penitenziari minorili, nonché all'incontro con i Direttori dei Centri Minorili per la conoscenza dei problemi dei minori in attesa di giudizio al di fuori dell'ambito detentivo: attività positivamente riscontrata dal Capo del Dipartimento della Giustizia Minorile con nota in data 5 novembre 2004 per quanto attiene alle visite effettuate dal consulente presso gli Istituti penali per i minorenni indicati nella succitata relazione intermedia e comunque non smentita per il resto.

Con riguardo al signor Gian Mario Airoidi, consulente in materia di edilizia giudiziaria, gli interessati - nella memoria depositata - hanno sottolineato che il signor Airoidi è stato nominato consulente per le esigenze del Ministro di «... seguire i problemi dell'edilizia giudiziaria con particolare riguardo ai rapporti con gli enti locali, anche in funzione di supporto ai medesimi». Il consulente avrebbe inoltre dovuto riferire direttamente al Ministro e non ad organi dell'Amministrazione, dalla quale tuttavia poteva ricevere dati, informazioni e supporto logistico.

I risultati dell'attività del consulente, in quanto correlati a richieste rivolte direttamente dal Ministro, venivano altrettanto direttamente riferiti da Airoidi al Ministro, nel pieno rispetto di quanto disposto dal

già citato articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 338 del 1994.

Conforme all'incarico è parsa al Comitato già la prima relazione dalla quale si ricavava il rapporto personale col Ministro nel riferire dati e soluzioni riconducibili alla complessità del tema trattato consistente nel censire e monitorare lo stato di utilizzo da parte dei Comuni dei fondi messi a disposizione per l'edilizia giudiziaria, nell'individuare il grado di copertura dei progetti, lo stato dei lavori e concordare con i Comuni priorità e variazioni dei progetti per ridurre nel complessivo le risorse finanziarie vincolate e inutilizzate.

Infatti, nella successiva relazione del 3 gennaio 2003, l'Airoidi produceva un elenco di Comuni sedi di uffici giudiziari «con residui di mutui "incagliati", cioè ad oggi (fine anno 2002) non ancora spesi, per progetti di edilizia giudiziaria ante 1998, ma molto spesso risalenti agli anni '80 e primi anni '90: i Comuni interessati sono oltre 200 di cui 82 anche per l'edilizia carceraria mandamentale...» «il dato Macro-economico è: Mutui concessi euro 2.003.035.170,00 - Mutui erogati euro 1.554.640.052,00 - Sono quindi ancora *in itinere* residui di mutui da erogare per euro 448.395.118,00, una "bella cifra" che dimostra la lentezza o meglio la non capacità di molti Comuni e Nostra a spendere le risorse concesse, in tempi ragionevoli o peggio, a non spenderli concretamente!».

La memoria degli interessati fa notare inoltre come, anche a seguito dell'indagine della Procura della Corte dei conti, siano emersi elementi che confermano la correttezza dell'operato del signor Airoidi e come, a dimostrazione di ciò, valgano - in particolare - le dichiarazioni rese in quella sede nell'interrogatorio dal dottor Trecapelli secondo il quale il lavoro dell'Airoidi è consistito nel mantenere i rapporti con gli enti locali, ciò nel senso che quando qualche Comune chiedeva qualche chiarimento circa le procedure da seguire ovvero notizie in merito a pagamenti in sospeso, il signor Airoidi

colloquiava con i rappresentanti di tali Comuni ai quali spesso indicava le varie scadenze procedurali, nonché nella effettuazione di diverse missioni, nel corso delle quali Airoidi prendeva diretto contatto con i Comuni interessati in base ad esigenze da questi rappresentate.

Quanto alla presenza dell'Airoidi al Ministero, pur essendo irrilevante per il Comitato, in quanto attinente le modalità di esecuzione, è agevole provare quanto asserito dal consulente già nelle prima relazione nella quale afferma di essere «in un funzionale e più che decoroso ufficio ... sono stato normalmente presente a Roma dal martedì al venerdì di ogni settimana...»; comunque era a conoscenza di tutti il fatto che Airoidi fosse presso il Ministero e riferisse direttamente al Ministro, come del resto dichiarato dal Capo di Gabinetto, dottor Settembrino Nebbiosi, in sede di interrogatorio davanti al Collegio per i reati ministeriali.

In conclusione la memoria rileva infine che i membri dei Comitati, tutti dirigenti o magistrati presso il Ministero, non percepivano alcun particolare compenso per l'attività di valutazione delle consulenze, svolta al di fuori delle proprie ordinarie competenze.

* * *

La Giunta ha esaminato la domanda di autorizzazione nelle sedute del 19 giugno, 10, 17, 24 e 31 luglio, 1° agosto e 27 novembre 2007. Nel corso della seduta del 10 luglio 2007, è stato ascoltato il senatore Castelli, ai sensi dell'articolo 135-bis, comma 2, del Regolamento del Senato. Il dottor Marco Preioni e il dottor Giuseppe Magni sono stati ascoltati, ai sensi del medesimo articolo, il 17 luglio 2007, mentre il dottor Fausto De Santis e la dottoressa Daniela Bianchini hanno rinunciato ad essere auditi riportandosi alla memoria da essi depositata in data 17 maggio 2007 - il cui contenuto è stato sopra riepilogato - e dichiarandosi

comunque a disposizione della Giunta per qualsiasi ulteriore chiarimento in ordine alla vicenda in titolo.

Il senatore Castelli ha preliminarmente evidenziato innanzitutto che la logica ispiratrice della sua azione come Ministro della giustizia, in relazione ai fatti oggetto del documento in titolo, è stata identica a quella emersa in ordine al conferimento da parte sua di incarichi di consulenza a favore della società Global Brain, una vicenda quest'ultima sulla quale la Giunta ha avuto modo di pronunciarsi in occasione dell'esame del Doc. IV-bis, n. 2.

Più in generale, il senatore Castelli ha ricordato poi il contesto di estrema difficoltà nel quale venne a trovarsi il Ministero della giustizia al momento dell'assunzione dell'incarico di ministro da parte sua nel 2001, con il venir meno di buona parte della precedente dirigenza ministeriale e con la contestuale necessità di dar corso alle norme di attuazione delle deleghe contenute nelle cosiddette «leggi Bassanini». A tutto ciò si deve poi aggiungere, soprattutto nella fase iniziale della scorsa legislatura, la situazione di vistosa sofferenza in cui versava specificatamente la struttura del Ministero di giustizia in conseguenza del passaggio dalla XIII alla XIV legislatura. Il ricorso al conferimento di incarichi di consulenze esterne fu quindi indispensabile, non potendosi ricorrere, di fatto, alla pur adeguata provvista di personale prevista per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro dal D.P.R. n. 315 del 2001 e dovendo quindi avvalersi delle previsioni di cui al D.P.R. n. 338 del 1994. Del resto, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, esiste un apposito capitolo concernente gli incarichi di consulenza che, a quanto ricorda, prevedeva uno stanziamento di un miliardo e duecento milioni di lire nel 2001 - dei quali però novecento milioni risultavano già spesi nel momento in cui assunse l'incarico di Ministro - e di circa cinquecentomila euro in ciascuno degli anni successivi.

Nello specifico, per quanto riguarda le ragioni e le modalità del conferimento degli incarichi, il senatore Castelli ha sottolineato che le persone nominate come consulenti erano persone di sua fiducia, da lui conosciute, e in grado di fornire un apporto professionale qualificato e non rinvenibile, nelle sue specificità, nell'ambito del Ministero, e che inoltre la stessa articolazione della struttura ministeriale, e la conseguente estrema difficoltà per il soggetto titolare della funzione di indirizzo politico di prendere contatto in modo immediato e diretto con i problemi concreti dell'attività amministrativa senza passare attraverso il filtro talora inevitabilmente farraginoso di una struttura burocratica piramidale di notevole complessità, rendevano, a suo avviso, indispensabile per l'espletamento della predetta funzione da parte del Ministro la possibilità di avvalersi di persone di propria fiducia, ciascuna delle quali capace di intervenire con riferimento ad un determinato settore e di informare rapidamente il Ministro stesso circa gli elementi dalla stessa direttamente acquisiti.

In particolare, il senatore ha rilevato come, fra gli aspetti di più evidente ed immediata problematicità da affrontare, vi erano le tematiche concernenti l'edilizia giudiziaria, un ambito nel quale appariva evidente l'insufficienza delle strutture esistenti e, in taluni casi, anche la loro obsolescenza. Su questo versante il Ministero aveva disponibilità che non erano state spese anche in conseguenza dell'estrema complessità delle relative procedure. È noto infatti che la materia dell'edilizia giudiziaria vede riservata al Ministero della giustizia - oltre alla funzione di garantire le risorse finanziarie necessarie che vengono erogate dalla Cassa depositi e prestiti sulla base delle autorizzazioni concesse dal ministero medesimo in relazione ai fondi disponibili - una funzione di sorveglianza e di consulenza tecnica all'attività delle amministrazioni locali che sono i soggetti che provvedono alla realizzazione delle strutture in questione.

La scelta di affidare al dottor Airoidi un incarico di consulenza in tema di edilizia giudiziaria muoveva pertanto dalla necessità di intervenire nella situazione sopra descritta rimuovendo gli ostacoli di ordine burocratico che impedivano una piena utilizzazione delle risorse disponibili. L'Airoidi era al tempo stesso una persona di fiducia e un profondo conoscitore del funzionamento degli enti locali. Nell'espletamento dell'incarico l'Airoidi ha svolto un'opera di continua interlocuzione con le realtà locali interessate, facilitando lo scambio di informazioni e l'individuazione e la soluzione delle diverse tipologie di problemi che di volta in volta si presentavano. Per una valutazione del lavoro svolto il senatore Castelli ha ritenuto utile richiamare l'attenzione sui risultati conseguiti: i progetti finanziati erano 8 nel 1999, 11 nel 2000, 29 nel 2001, 33 nel 2002 e 70 nel 2003. L'incremento del numero dei progetti ha quindi consentito - a partire dal 2003 - la piena utilizzazione di tutte le risorse disponibili. La collaborazione dell'Airoidi su questi temi è in seguito venuta sostanzialmente meno proprio in considerazione del fatto che negli anni successivi non c'erano più risorse significative da utilizzare per le finalità in questione.

Per quel che concerne la collaborazione del dottor Magni, il senatore Castelli ha posto l'accento sulle criticità che notoriamente contraddistinguevano la situazione delle carceri italiane nel momento in cui assunse la carica di Ministro della giustizia nel 2001. La volontà della sua parte politica di considerare impraticabile qualsiasi ipotesi di ricorso a provvedimenti di clemenza rafforzava ulteriormente la necessità di intervenire in modo incisivo sui problemi di sovraffollamento della popolazione carceraria derivanti dall'incremento quantitativo della stessa, da un lato, e, dall'altro, dalla difficoltà a realizzare in tempi accettabili nuove strutture detentive per far fronte al predetto incremento. In proposito, è sufficiente considerare che mediamente ogni anno il saldo fra nuovi in-

gressi e dimissioni dagli stabilimenti penitenziari era positivo per circa duemila unità, mentre i tempi medi di realizzazione di un istituto penitenziario erano di circa vent'anni. Da questo punto di vista, un caso eccezionale è stato quello della realizzazione di Bollate che si è riusciti a contenere nell'arco di poco meno di un decennio. Questi dati rendevano evidente l'urgenza di provvedere sia mediante l'impiego di strumenti tradizionali - quali ad esempio l'ammodernamento e la riutilizzazione di spazi detentivi in disuso disponibili presso le strutture esistenti - sia con l'impiego di soluzioni innovative quali, ad esempio, il ricorso all'espulsione degli extracomunitari irregolarmente presenti sul territorio nazionale come misura alternativa alle pene detentive brevi (una novità questa introdotta con la legge Bossi-Fini del 2002) ovvero ancora, con più stretto riferimento alle problematiche concernenti l'edilizia penitenziaria, con il tentativo di valorizzare strumenti finanziari diversi per la realizzazione in tempi più contenuti di nuovi istituti penitenziari; si pensi a quanto è stato fatto in tema di ricorso, nell'ambito considerato, agli istituti del *leasing* finanziario e della permuta. In questo quadro il dottor Magni sia per la sua formazione di tipo umanistico, sia per l'esperienza imprenditoriale di successo, sia per l'esperienza politica amministrativa maturata a livello di enti locali (avendo lo stesso rivestito la carica di sindaco per tre mandati) era in grado di fornire un apporto professionale - caratterizzato proprio dalla compresenza delle specificità sopra indicate - sicuramente non rinvenibile nell'ambito del Ministero. È sufficiente, al riguardo, citare uno dei suoi primi interventi, quello che consentì in brevissimo tempo la realizzazione di un campo di calcio presso il carcere di Opera, a sua volta premessa indispensabile per permettere la partecipazione a un campionato di categoria, organizzato dalla Federazione italiana gioco calcio, di una squadra composta di detenuti del medesimo penitenziario. Un risultato realizzato in

tempi brevi grazie alle capacità imprenditoriali e al senso pratico del dottor Magni, che si inseriva peraltro in una logica di più ampio respiro coerente con una precisa scelta di indirizzo politico, volta a rafforzare e a moltiplicare il più possibile l'offerta trattamentale a favore dei detenuti e la creazione nelle realtà carcerarie di occasioni che facessero sì che il tempo della detenzione fosse sempre di meno un tempo speso nella più assoluta inattività.

Con specifico riferimento poi alle contestazioni che vengono rivolte a lui e al Magni per le trasferte effettuate da quest'ultimo all'estero, il senatore Castelli ha ritenuto necessario chiarire che queste risultavano strettamente afferenti all'incarico conferito al dottor Magni, in quanto aventi, tra l'altro, ad oggetto la visita a strutture penitenziarie.

Per quanto riguarda infine l'incarico di consulenza affidato al dottor Maffei, il senatore ha evidenziato come si tratti di uno psicologo di straordinaria professionalità e di grande successo che ha ricevuto nel corso della sua carriera innumerevoli riconoscimenti. Va, tra l'altro, ricordato che nel 1999 egli prestò la propria attività professionale nell'ambito di un'iniziativa che coinvolse il carcere di Arezzo e che fu oggetto di valutazioni nettamente positive da parte della Regione Toscana. Per quanto concerne poi il lavoro svolto in ordine alle problematiche trattamentali in raccordo con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sulla base dell'incarico a lui conferito, il senatore Castelli ha rilevato, da un lato, come una delle iniziative promosse dal dottor Maffei abbia visto l'amministrazione penitenziaria collaborare con la Cisco Systems e ottenere un importante riconoscimento a livello internazionale e, dall'altro, come il dottor Maffei, per la parte terminale della sua attività, abbia rinunciato a ricevere qualsiasi compenso valutando egli stesso che il complesso dei suoi impegni non gli consentiva di portare avanti utilmente tale attività.

Il senatore Castelli ha sottolineato, sul piano formale, come le procedure seguite si siano conformate ai precedenti che riguardavano le precedenti gestioni del dicastero. Su un piano più sostanziale, la rilevanza dell'apporto fornito dai consulenti ha trovato una sua indiscutibile conferma nei risultati dagli stessi conseguiti, sui quali ha già richiamato l'attenzione, così come le qualità professionali dei consulenti in questione risultavano ampiamente dimostrate dalla storia professionale di ciascuno di essi. Essi hanno egregiamente adempiuto al ruolo assegnatogli, svolgendo compiti di rilevazione delle problematiche, di riferimento delle medesime al Ministro, di elaborazione di proposte e, in taluni casi, anche di sollecitazione e di facilitazione dell'interlocuzione dei diversi soggetti amministrativi coinvolti in relazione a problematiche specifiche.

Il dottor Preioni ha spiegato come i Comitati di valutazione cui ha partecipato si siano attenuti a una prassi operativa conforme con i precedenti risultanti agli atti del Ministero e con la consolidata interpretazione del D.P.R. n. 338 del 1994, per cui la loro attività si traduceva essenzialmente nella verifica della corrispondenza tra l'attività svolta dal consulente, come risultante dalla sua relazione, e l'oggetto dell'incarico, risultante dal decreto ministeriale di conferimento dell'incarico. Si trattava quindi di un controllo formale dopo l'esito positivo del quale il Comitato di valutazione non poteva che esprimere un giudizio favorevole sullo svolgimento della consulenza. I Comitati si sono astenuti da qualsiasi valutazione sostanziale in ordine all'effettiva utilità dell'incarico, e quindi del suo rinnovo, ritenendo che questo profilo spettasse al Ministro. Oltre all'assoluta fiducia di cui godevano, i consulenti avevano la caratteristica di operare svincolati dalla rigidità della complessa struttura ministeriale, funzionale alla gestione dell'attività amministrativa ordinaria ma poco flessibile rispetto ad alcune esigenze proprie della funzione

di indirizzo politico come la necessità per il Ministro di avere informazioni rapide e precise o la capacità di elaborare alternative alla prassi amministrativa. La loro attività era ben distinta da quella delle direzioni generali del Ministero, essendo strettamente connessa alla progettualità propria della funzione di indirizzo politico e sostanziandosi nell'acquisizione di dati e nell'elaborazione di proposte che riferivano direttamente al Ministro.

Il dottor Magni ha voluto in primo luogo puntualizzare che, qualunque sia il giudizio sulla sua attività imprenditoriale, non è possibile qualificarlo come un «pescivendolo», come in termini sostanziali sembrerebbe ritenere il Collegio per i reati ministeriali, depositando agli atti della Giunta il proprio *curriculum vitae* a conferma delle sue affermazioni.

Il dottor Magni ha quindi illustrato l'attività da lui svolta presso il Ministero della giustizia come consulente, ricordando tra l'altro, a titolo esemplificativo, come nel 2001 riuscì a rendere funzionante il carcere di Bollate, pronto da tempo ma mai entrato in funzione principalmente per la mancanza dei documenti di collaudo, permettendo di decongestionare il carcere di San Vittore e, ancora, come nello stesso anno si occupò poi della struttura di Is Arenas, facendone una colonia penale agricola modello.

Nei confronti della struttura amministrativa la sua attività si concretizzava nella elaborazione di progetti, basati sulla sua esperienza e sui riscontri registrati nel mondo dell'impresa, che passava poi al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, soprattutto alla Direzione generale detenuti, che li valutava e dava loro seguito. Questo modo di operare ha permesso di incrociare esperienze e capacità diverse e di aggiungere alla funzionalità della struttura pubblica, a volte rigida, un approccio più diretto ai pro-

blemi e una maggiore rapidità di risoluzione degli stessi.

* * *

La Giunta ha già avuto modo di occuparsi di recente delle problematiche concernenti il conferimento di consulenze da parte di Ministri, con particolare riferimento, tra l'altro, proprio al Ministero della giustizia, in occasione dell'esame del Doc. IV-bis, n. 2, della presente legislatura, avente ad oggetto anch'esso una domanda di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del senatore Roberto Castelli, nella sua qualità di Ministro della giustizia *pro-tempore*, e di altri coindagati. Nella relazione di cui al già citato Doc. IV-bis, n. 2-A con cui propose all'Assemblea del Senato il diniego della concessione dell'autorizzazione a procedere in quest'ultimo caso - relazione le cui conclusioni vennero approvate, come sopra ricordato, nella seduta del Senato del 14 febbraio 2007 - la Giunta, dopo aver ritenuto condivisibile la ricostruzione del quadro normativo di riferimento fatta propria in altra sede dallo stesso Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma - ricostruzione coincidente con quella da cui muove il Collegio anche nel caso di specie e riportata nella parte iniziale della presente relazione - ritenne che fosse possibile fare rinvio al decreto di archiviazione adottato in data 13 luglio 2006 dal medesimo Collegio - in relazione a fatti concernenti sempre il conferimento di consulenze da parte di alcuni Ministri della giustizia *pro-tempore*, contestati nel medesimo procedimento cui fa riferimento la richiesta di autorizzazione a procedere in titolo - per avere un'idea della situazione esistente presso il Ministero della giustizia, dal punto di vista dell'adeguatezza dell'articolazione organizzativa e della dotazione di personale di tale Ministero, nel periodo considerato.

In particolare il citato decreto di archiviazione rilevava che «quanto al merito della

vicenda (...) è emerso che il conferimento di siffatti incarichi a consulenti esterni era ormai frutto di una prassi consolidata di cui si erano avvalsi già in precedenza altri Ministri della giustizia, primo fra tutti il ministro Flick (...)». Il provvedimento proseguiva evidenziando che «le carenze organizzative del sistema di articolazione della struttura ministeriale risultavano all'epoca dei fatti evidenti, in particolare con riferimento all'attività di raccordo tra il Ministro e il Parlamento (...) Analoghe carenze (...) erano riscontrabili con riferimento ad altre figure professionali, alcune strettamente correlate alla funzione di indirizzo politico propria del Ministro, altre ad ambiti estranei alle competenze tipiche del dicastero come quella sindacale; deve inoltre considerarsi la sostanziale impossibilità di avvalersi per siffatte finalità dei magistrati presenti in organico, vuoi per la diversa formazione professionale, vuoi per il connotato d'indipendenza comunque connaturato alla funzione di magistrato, anche se distaccato presso la struttura ministeriale (...). Vi era, concludendo sul punto, una situazione di *deficit* tra le esigenze politico-amministrative da fronteggiare e la dotazione di personale a disposizione di ministri.».

La citata relazione proseguiva rilevando che «per avere un'idea ancora più precisa di quanto fosse rilevante la carenza della dotazione di personale del Ministero della giustizia è utile ricordare che uno degli incarichi di consulenza oggetto del sopra citato provvedimento di archiviazione (si tratta sempre del provvedimento di archiviazione del 13 luglio 2006 e l'incarico di consulenza al quale si fa riferimento venne conferito alla dottoressa Ombretta Di Giovine) riguardava lo studio del processo di attuazione della legge istitutiva del Giudice di pace e l'individuazione dei meccanismi deflattivi derivanti dalla normativa (allora) *in itinere* sulla depenalizzazione dei reati minori con particolare riferimento, tra l'altro, all'attività di raccordo fra l'attività normativa del Parla-

mento e l'attività di indirizzo politico del Ministro, un incarico che può senz'altro considerarsi come rientrante fra le competenze tipiche del dicastero in questione. Ebbene il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma ha escluso che, in relazione al predetto incarico di consulenza, ricorresse l'elemento oggettivo del contestato reato di abuso di ufficio».

I rilievi che precedono rendono pertanto evidente come, nel periodo 1999-2002, la dotazione di personale del Ministero della giustizia risultava carente anche rispetto allo svolgimento di competenze tipiche di tale dicastero (quali certamente sono quelle da ultimo ricordate).

Ma vi è di più. Proprio il caso della dottoressa Di Giovine cui si è appena fatto riferimento presenta caratteristiche significative ai fini di una maggiore comprensione delle modalità con cui lo strumento della consulenza è stato usato dai soggetti titolari della funzione di indirizzo politico. In proposito sembra utile riportare alcune delle dichiarazioni rese, in data 5 luglio 2005, dal dottor Loreto d'Ambrosio, capo di gabinetto del Ministro della giustizia con i ministri Flick, Diliberto e Fassino, in sede di assunzione di sommarie informazioni testimoniali davanti al Collegio per i reati ministeriali nel procedimento *de quo*. Con riferimento all'attività di consulenza della dottoressa Di Giovine, il dottor d'Ambrosio affermò «... oggi credo che lei sia diventata associata, professore associato che era sicuramente molto brava e molto puntuale, ma portava questa esperienza nuova, ecco, lei però ha vissuto questa, questo passaggio diverso, cioè prima è nata come soggetto fiduciario di Flick, quasi a farci le pulci, insomma, per essere più chiari e dopo invece, dopo l'apprezzamento comunque che c'è stato e l'impegno che metteva in tutto questo lavoro è stata apprezzata fortemente...». Le dichiarazioni del dottor d'Ambrosio rendono evidente come il ricorso alla consulenza della dottoressa Di Giovine fosse giustificato dalla volontà del ministro

Flick di avvalersi della collaborazione di una persona di fiducia che proveniva dal mondo accademico e che venne chiamata al Ministero «quasi a farci le pulci», espressione quest'ultima che ovviamente non può essere intesa alla lettera (altrimenti dovrebbe dubitarsi della stessa utilità dell'esistenza di un Ministero della giustizia), ma che, come si desume anche da altri passaggi delle dichiarazioni dello stesso d'Ambrosio, va intesa nel senso che il ministro Flick aveva ritenuto che l'apporto di una persona formata in ambiente accademico, nonché di sua fiducia, avrebbe rappresentato un arricchimento anche rispetto all'espletamento di funzioni attinenti specificamente alla partecipazione all'attività legislativa e rappresentanti quindi alcune delle competenze più tipiche ed essenziali del dicastero della giustizia.

Ora sia dagli atti trasmessi, sia dalle audizioni svolte, appare evidente che, nell'assumere la responsabilità del dicastero della giustizia il senatore Castelli ha scelto di perseguire un miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa dello stesso anche mediante l'apporto di contributi ed esperienze provenienti dal mondo dell'impresa e da quello delle realtà amministrative locali. L'idea di fondo del senatore Castelli sembra essere stata quella che il carattere competitivo della realtà del mercato rende indispensabile la ricerca di una sempre maggiore efficienza da qui l'utilità che, nell'affrontare problematiche di carattere organizzativo e gestionale, può derivare da un'integrazione dell'esperienza e delle potenzialità delle strutture amministrative pubbliche con l'apporto di operatori che si sono formati con successo nella sfera imprenditoriale, mentre l'esperienza nelle amministrazioni locali rappresenta un elemento di qualificazione significativo con specifico riferimento ai casi in cui si pone l'esigenza di favorire e coordinare i rapporti fra l'amministrazione penitenziaria centrale e quelle degli enti locali (problematiche di questo genere, com'è noto, sono tipiche, tra l'altro, dei settori riguar-

danti l'edilizia penitenziaria e, soprattutto, l'edilizia giudiziaria; a quest'ultimo proposito si può rinviare alle considerazioni di sistema svolte dal senatore Castelli nel corso della sua audizione). È innegabile che ci si trova di fronte ad un approccio sostanzialmente coincidente – dal punto di vista metodologico – con quello del ministro Flick sopra rammentato, e cioè con la volontà del titolare della funzione di indirizzo politico di perseguire un miglioramento dell'efficienza dell'apparato ministeriale mediante il contributo di esperienze provenienti da contesti diversi (per il ministro Flick si trattava dell'ambito accademico, per il ministro Castelli si trattava del mondo dell'impresa e delle amministrazioni locali).

In questa sede non è compito né della Giunta, né dell'Assemblea del Senato, formulare un giudizio politico circa la condivisibilità ovvero l'opportunità delle diverse impostazioni sopra indicate, posto che nessuna di esse appare manifestamente irragionevole. Ciò che invece appare indubbio – e rilevante ai fini delle determinazioni di competenza della Giunta e dell'Assemblea – è che la scelta fatta dal senatore Castelli nella sua qualità di Ministro della giustizia *pro tempore* – così come quelle analoghe dei suoi predecessori – rientra senz'altro fra le prerogative del Ministro in quanto titolare della funzione di indirizzo politico in relazione alle funzioni amministrative attribuite al dicastero della cui responsabilità è investito.

Il rilievo di un'eventuale afferenza degli incarichi di consulenza all'attività di collaborazione nell'espletamento della funzione di indirizzo politico è peraltro ammesso dallo stesso Collegio per i reati ministeriali che, a pagina 15 della domanda di autorizzazione, pacificamente ammette che, ove tale afferenza sussistesse, si tratterebbe di una «circostanza che escluderebbe ogni possibilità di sindacato in questa sede»; il Collegio per i reati ministeriali ritiene però che le attività svolte dai consulenti nei casi considerati non possano considerarsi come attività di

collaborazione alla funzione di indirizzo politico del Ministro. Questa affermazione del Collegio appare smentita – ad avviso della Giunta – dalle considerazioni che precedono, nonché dalle stesse risultanze degli atti trasmessi, da quanto emerso in sede di audizione e dalla memoria depositata da alcuni degli interessati, aspetti questi ultimi su cui ci si soffermerà più diffusamente in seguito nel riferirsi partitamente alle singole consulenze.

In termini generali è però necessario precisare fin da ora che, per la Giunta, le «funzioni di indirizzo politico – amministrativo» – conformemente a quella che peraltro sembrerebbe la lettura più corretta dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (corrispondente al previgente articolo 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993) – comprendono non solo la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione, ma anche la verifica della rispondenza dei risultati dell'attività e della gestione agli indirizzi impartiti. In un simile quadro rientra, quindi, in modo del tutto fisiologico sia l'attività di persone di fiducia del Ministro che seguono specifiche aree del dicastero di competenza e che a lui riferiscono sulla situazione di fatto esistente, senza che il Ministro sia necessariamente costretto a passare per il tramite dell'ordinaria struttura ministeriale, sia le attività volte alla realizzazione di progetti innovativi che possono poi essere utilizzati come modello per la definizione in futuro di nuovi programmi di azione amministrativa, sia il «farci le pulci» cui si è riferito il dottor d'Ambrosio nelle sue dichiarazioni. Sulla base di tale definizione delle funzioni di indirizzo politico – una definizione che, si ripete, corrisponde a quella che sembra la lettura più corretta dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 165 del 2001 – la Giunta è dell'avviso che ad essa possano senz'altro essere ricondotte le attività svolte dai consulenti nei casi in esame e che, ai fini delle determinazioni di compe-

tenza della Giunta e dell'Assemblea del Senato, tale circostanza sarebbe di per sé sufficiente per concludere che le condotte degli indagati sono funzionali al perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo secondo modalità pienamente conformi al quadro normativo di riferimento. A tal riguardo, va peraltro sottolineato che le considerazioni che saranno di seguito esposte in ordine allo svolgimento delle singole consulenze, se da un lato valgono a confermare questa conclusione della Giunta, dall'altro rivestono però anche un autonomo rilievo in quanto gli elementi che saranno in prosieguo evidenziati consentirebbero comunque – ammesso in ipotesi che gli incarichi in questione non siano da ricondurre alle funzioni di indirizzo politico – di ritenere che le condotte degli indagati sono state in ogni caso poste in essere per il perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo e che tale interesse deve ritenersi preminente rispetto ai profili di illegittimità astrattamente configurabili rispetto alle condotte medesime.

In questa prospettiva va sottolineato anche il rilievo di alcune circostanze ulteriori – emerse nel corso delle audizioni, nonché dagli stessi atti trasmessi dall'autorità giudiziaria – relative alle gravi difficoltà che il ministro Castelli dovette affrontare nel momento in cui assunse la titolarità del dicastero della giustizia. In proposito appare utile fare specifico riferimento alle dichiarazioni rese il 4 luglio 2005 al Collegio per i reati ministeriali, in sede di sommarie informazioni testimoniali, dal dottor Settembrino Nebbioso, capo di gabinetto del Ministro della giustizia negli anni in cui titolare del dicastero è stato il senatore Castelli. Il dottor Nebbioso ha evidenziato come la struttura del Ministero della giustizia, nel passaggio dalla XIII alla XIV legislatura, si trovasse in una fase transitoria nella quale non aveva ancora avuto attuazione la riforma introdotta con le cosiddette «leggi Bassanini». In particolare non

solo non aveva ancora trovato piena applicazione il regolamento 6 marzo 2001, n. 55, relativo all'organizzazione del Ministero, ma non era stato neppure emanato il regolamento che avrebbe dovuto disciplinare gli uffici di diretta collaborazione con il Ministro. In tale situazione si fece ricorso, nella fase iniziale, alle consulenze anche per risolvere problemi che successivamente furono risolti utilizzando i due regolamenti sopra citati e, in particolare, quello relativo agli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Il dottor Nebbioso, nelle sue dichiarazioni ha ricordato altresì un ulteriore episodio verificatosi nella seconda metà del 2001 che portò al ricollocamento in ruolo di un gruppo di magistrati dell'ufficio legislativo del Ministero (in conseguenza del fatto che un atto del medesimo ufficio legislativo – che avrebbe dovuto essere considerato riservato – fu utilizzato per un intervento parlamentare di critica). Nella prospettiva dell'allora Ministro della giustizia appare evidente che tale episodio può essere stato considerato come gravemente imbarazzante circa il livello di affidabilità della struttura ministeriale, una circostanza questa su cui la Giunta – ai fini delle valutazioni di competenza dell'Assemblea – non può non richiamare l'attenzione in quanto appare sintomatica di ulteriori profili di difficoltà della situazione in cui si veniva a trovare il senatore Castelli nella fase iniziale della sua gestione del dicastero della giustizia.

Sempre sul tema in questione può essere utile ancora fare diretto riferimento anche ad un ulteriore passaggio delle dichiarazioni rese dal dottor Nebbioso e cioè, in particolare, il seguente: «quando parlo di una struttura disastrosa parlo di una struttura che andava creata, nel senso che c'erano ad esempio le direzioni generali, ma le direzioni generali erano state cancellate, non dovevano più funzionare per cui bisognava creare i dipartimenti, quindi tutta una serie di provvedimenti anche nuovi da adottarsi sui quali non si poteva fare riferimento a dei prece-

denti, perché erano provvedimenti del tutto nuovi, così come quelli per gli uffici di collaborazione. Certamente ad esempio non c'era nessuno all'ufficio coordinamento affari internazionali che viene, che è l'ufficio di nuova creazione, non c'era, c'erano i consulenti nella segreteria del Ministro, poi la segreteria viene strutturata nel tempo così come per i sottosegretari...».

È appena il caso di sottolineare che le dichiarazioni del dottor Nebbioso sopra riportate confermano in modo pieno e completo quanto dichiarato dal senatore Castelli circa la situazione di estrema difficoltà in cui versava il Ministero della giustizia nei mesi iniziali della XIV legislatura, mentre è evidente che non solo tale situazione non è in alcun modo addebitabile al ministro *pro tempore*, ma che, inoltre, il suo superamento non poteva non richiedere un apprezzabile lasso di tempo.

* * *

Passando ad esaminare specificamente le singole collaborazioni, quanto alla collaborazione del dottor Magni, il suo contributo si caratterizzava, oltre che per la sua esperienza imprenditoriale, anche per quella da lui maturata nello svolgimento di funzioni pubbliche elettive a livello locale, nonché per lo stretto rapporto fiduciario che lo legava al senatore Castelli. Appare fin troppo ovvio che, in termini complessivi, un contributo di questo genere – oltre a risultare logicamente necessario nella specifica impostazione fatta propria dal Ministro della giustizia *pro-tempore* sulla quale ci si è già soffermati – non poteva certo essere rinvenuto, nella sua specificità, nell'ambito della struttura ministeriale.

Più in particolare, dal *curriculum* del dottor Magni – ingenerosamente definito da parte di certa stampa soltanto come un grossista di prodotti ittici – emerge che egli – oltre ad aver conseguito la maturità classica e la laurea in scienze politiche presso la Catto-

lica di Milano – ha rivestito la carica di sindaco per ben dodici anni, è stato componente del consiglio direttivo dell'Associazione Piccole Industrie di Lecco, nonché Presidente del Comitato Scuola (dal 1981 al 2000) contribuendo alla nascita del polo universitario lecchese, ha diretto, essendone stato amministratore, svariate società di capitali, è Presidente del Comitato Gemellaggi della città di Lecco (sin dal 1989), è membro del Consiglio Nazionale dell'Associazione italiana dei Consigli dei Comuni e delle Regioni Europee (dal dicembre 2000), componente della Direzione Nazionale della stessa (dall'aprile 2001), e dal maggio 2002 svolge le funzioni di rappresentante dell'Italia nel Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa.

Dagli atti emerge poi che il Magni ha svolto la sua attività in modo effettivo, contribuendo alla realizzazione di risultati che non possono essere negati come dato oggettivo e sui quali – per quanto consta alla Giunta – non risultano espresse valutazioni negative nelle competenti sedi istituzionali. A titolo puramente esemplificativo – e senza nessuna pretesa di esaustività – è sufficiente considerare il contributo all'apertura del carcere di Bollate, il riammodernamento della colonia penale di Is Arenas in Sardegna, il lavoro svolto per la riqualificazione dell'Isola di Pianosa, la sistemazione del carcere di Arghillà, la pianificazione completa dei siti dove costruire nuove carceri, e la partecipazione alla realizzazione della società *Dike Aedifica*, nonché il contributo alla realizzazione di un progetto di lavoro per detenuti riguardante il ricondizionamento di materiale informatico e di un progetto di lavoro per detenuti relativo al disassemblaggio di materiale elettrico.

In questa prospettiva appare altresì significativo quanto affermato dal dottor Tinebra, nella sua qualità di Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, nella nota datata 21 novembre 2003 – indirizzata alla Corte dei conti a superamento dei rilievi

formulati in sede contabile – richiamata nella memoria depositata da alcuni coindagati cui si è prima fatto riferimento. La nota evidenzia che l'attività dei consulenti Giuseppe Magni ed Amedeo Maffei è stata svolta in stretta collaborazione con le articolazioni del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, pur trattandosi in ogni caso di specifiche iniziative del Ministro, connesse alla sua attività di indirizzo generale. In particolare, per quanto riguarda il Magni, la nota, da un lato, consente di confutare l'accusa in merito ad un asserito inadempimento dell'incarico da parte del consulente e, dall'altro, conferma l'esistenza fra il Magni e il Ministro di un rapporto altamente fiduciario e personale.

Va altresì sottolineato come le circostanze di fatto sopra indicate, relative all'attività del Magni, risultino, nella quasi totalità, già dagli stessi atti trasmessi dal Collegio per i reati ministeriali e come nella domanda di autorizzazione il Collegio medesimo non abbia fatto riferimento ad alcun elemento istruttorio di segno contrario.

Per quanto riguarda poi le contestazioni relative alle trasferte all'estero effettuate dal dottor Magni, per quel che concerne la trasferta in America settentrionale risulta che la stessa ha avuto ad oggetto la visita di strutture penitenziarie e incontri istituzionali sempre in materia penitenziaria. La trasferta in Albania ha avuto ad oggetto le attività connesse alla realizzazione dell'istituto penitenziario di Peqin, il cui completamento risultava indispensabile per dare effettiva attuazione alla convenzione fra Italia e Albania relativa al trasferimento delle persone condannate in via definitiva. Infine anche la trasferta a Mosca avrebbe dovuto avere ad oggetto la visita di strutture penitenziarie. Per un disguido tale visita non fu possibile e il dottor Magni – come da lui stesso dichiarato nell'interrogatorio davanti al Collegio per i reati ministeriali – provvide quindi ad anticipare il suo rientro in Italia (si vedano per i profili relativi alle trasferte, in particolare

la nota indirizzata dal Capo di gabinetto del Ministro della giustizia alla Procura regionale per il Lazio della Corte dei Conti in data 25 febbraio 2004, nonché le dichiarazioni del Magni e la documentazione prodotta dallo stesso al Collegio per i reati ministeriali nell'interrogatorio del 20 dicembre 2005). Sulla base dei rilievi testé esposti appare semplicemente inspiegabile l'affermazione del Collegio per i reati ministeriali secondo la quale sarebbe di «assoluta evidenza la totale mancanza di attinenza tra l'oggetto dei viaggi e l'esecuzione dello specifico incarico affidato al Magni».

Quanto alla collaborazione dell'Airoldi, valgono nei suoi confronti considerazioni non dissimili da quelle svolte relativamente al dottor Magni. Anche in questo caso si è in presenza di un contributo professionale che, nella sua specificità, non era certo rinvenibile nella struttura ministeriale in quanto centrato sull'esperienza maturata dallo stesso Airoldi prima come consigliere provinciale e poi come assessore comunale, un'esperienza che appariva ragionevolmente di presumibile utilità in tema di edilizia giudiziaria trattandosi di un settore che, come già accennato, si caratterizza proprio per l'intersecarsi di competenze dell'Amministrazione statale con quelle delle Amministrazioni locali. Si trattava inoltre, anche in questo caso, di una persona di fiducia del Ministro, il cui inserimento nella struttura ministeriale avvenne in quanto il senatore Castelli ritenne che l'Airoldi, per le sue capacità e le sue qualità personali, avrebbe potuto collaborare utilmente allo svolgimento delle funzioni di indirizzo politico relativamente al settore considerato (si vedano sul punto le dichiarazioni rese dall'Airoldi al Collegio per i reati ministeriali in data 20 dicembre 2005 in sede di assunzione di sommarie informazioni testimoniali). I risultati conseguiti dal dottor Airoldi – come emergono dalla stessa documentazione prodotta dall'Airoldi al Collegio per i reati ministeriali in sede di assunzione di sommarie informazioni testimoniali –

sembrano confermare la validità e la ragionevolezza della scelta fatta dal Ministro della giustizia *pro tempore*. Le dichiarazioni rese dall'Airoidi al Collegio per i reati ministeriali – nonché soprattutto gli elementi che emergono dalla documentazione prodotta in quella occasione – consentono infatti di avere un'idea abbastanza precisa del lavoro svolto dal consulente. Da tale documentazione emerge – si vedano, in particolare, la nota avente ad oggetto la ripartizione dei fondi destinati all'edilizia giudiziaria del competente Dipartimento ministeriale datata 10 settembre 2002 e indirizzata al Ministro della giustizia e i dati risultanti dalla relazione sull'Amministrazione della giustizia per l'anno 2003 per la parte riguardante le problematiche dell'edilizia giudiziaria (pag. 95 e seguenti della relazione) – come nel periodo in cui si è concentrata l'attività dell'Airoidi si sia avuto un incremento significativo del volume di finanziamenti erogati tramite la Cassa depositi e prestiti per le finalità in questione. Un simile risultato, sulla base degli atti, non sembra possa avere altra spiegazione che quella fornita dallo stesso Airoidi circa l'attività da lui svolta al fine di ottenere una effettiva o diversa utilizzazione di stanziamenti che risultavano bloccati per disfunzioni amministrative locali o mancanza di un adeguato raccordo fra livello locale e livello centrale.

Va anche in questo caso posto l'accento sul fatto che – per gli aspetti considerati – le conclusioni sopra esposte non appaiono contraddette da alcuna altra risultanza istruttoria alla quale abbia fatto riferimento il Collegio per i reati ministeriali nella domanda di autorizzazione in titolo.

Quanto alla collaborazione del dottor Maffei va sottolineato come dagli atti trasmessi risultino, anche in questo caso, non solo l'effettività dell'impegno svolto dal medesimo nell'espletamento degli incarichi affidatigli, ma altresì la rilevanza quantomeno di alcuni risultati conseguiti. Valga ad esempio la nota del Provveditore regionale per la Lombardia

del 17 novembre 2003 con cui viene comunicato al medesimo dottor Maffei «*del grande riconoscimento ottenuto dal progetto, a cui lei ha contribuito con peso rilevante, "Carcere di Bollate" da parte della Cisco Systems International U.S.A.*». Nella stessa nota si parla del progetto in questione come di un progetto unico – mediante il quale sono stati ottenuti dai partecipanti allo stesso «*eccellenti risultati umani e professionali*» – e suscettibile di aprire «*una svolta nella concezione della riabilitazione detentiva*». Sotto un diverso profilo la documentazione agli atti circa i risultati ottenuti dal dottor Maffei in relazione alla collaborazione prestata con la casa circondariale di Arezzo nel periodo 1999-2001 (si veda in particolare la relazione del 21 ottobre 2005 a firma del direttore della predetta casa circondariale) attesta come, anche prima del conferimento dell'incarico da parte del ministro Castelli, il dottor Maffei aveva conseguito sia nel campo della formazione del personale, sia nel campo del trattamento rieducativo dei detenuti, risultati lusinghieri (tra l'altro in più occasioni prestando la sua attività a titolo gratuito). Le dichiarazioni rese dal dottor Maffei in sede di assunzione di sommarie informazioni testimoniali davanti al Collegio per i reati ministeriali il 20 dicembre 2005, oltre a fornire ulteriori indicazioni circa la peculiarità dell'esperienza da lui svolta presso il carcere di Bollate, evidenziano infine come lo stesso dottor Maffei nello svolgimento della sua attività riferisse direttamente al Ministro.

Alla luce di quanto precede, appare quindi incomprensibile l'affermazione contenuta nella relazione del Collegio per i reati ministeriali (pag. 16) secondo la quale il contributo del Maffei si sarebbe limitato «a ribadire l'importanza di dare ai detenuti un'opportunità lavorativa, principio fondamentale della legge "Gozzini" risalente al 1986».

* * *

In conclusione le concrete modalità di svolgimento degli incarichi contestati sembrano confermare innanzitutto il loro collegamento con le funzioni di indirizzo politico del Ministro come in precedenza definite: i consulenti avevano tutti un rapporto fiduciario e diretto con il Ministro e le attività svolte o rivestivano carattere sperimentale ovvero avevano una funzione di supporto aggiuntivo all'attività degli uffici ordinariamente competenti. In ogni caso i consulenti permettevano al Ministro di controllare singoli settori dell'attività ministeriale in modo autonomo rispetto ai normali canali burocratici.

Sulla base di quanto precede può considerarsi altresì accertato che le consulenze in questione sono state conferite a persone in grado di fornire un apporto professionale specificamente qualificato, considerando le scelte di fondo fatte proprie dall'allora ministro Castelli, e che la loro attività ha prodotto risultati concreti, risultati che nella maggior parte dei casi sono da ritenersi anche apprezzabili dal punto di vista qualitativo.

I rilievi esposti in ordine agli incarichi di consulenza oggetto della domanda di autorizzazione in esame appaiono assorbenti anche rispetto alla valutazione da parte della Giunta dell'operato dei Comitati di valutazione. Non si vede infatti come i componenti di questi sarebbero mai potuti pervenire alla formulazione di giudizi negativi a fronte della presentazione di relazioni formalmente complete ed in assenza di riscontri negativi sia da parte del titolare della funzione di indirizzo politico che aveva deciso il conferimento degli incarichi, sia da parte dei responsabili delle strutture ministeriali con cui i consulenti collaboravano.

La Giunta, sulla base di tutto ciò, ha ritenuto pertanto che:

a) è indubbio che il Ministro *pro tempore* – nonché gli altri coindagati in quanto le loro condotte risultano funzionalmente connesse con quella del Ministro medesimo – ha agito per il perseguimento di un interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, interesse corrispondente all'esigenza di assicurare fin dall'inizio del suo incarico un miglior funzionamento della struttura ministeriale, conformemente alle linee ispiratrici dell'azione politica che egli ha inteso svolgere come titolare del dicastero della giustizia;

b) deve altresì riconoscersi – anche in considerazione della situazione particolarmente problematica e di indubbia difficoltà in cui il Ministro si è trovato ad operare nei primi anni del suo incarico – che tale interesse pubblico riveste senz'altro carattere preminente rispetto ai profili di illegittimità ipoteticamente configurabili nella condotta degli indagati sulla base della ricostruzione dei fatti operata dalla Giunta medesima.

Per tutte queste ragioni, la Giunta propone, ricorrendo una delle due circostanze esimenti previste dall'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989 (e cioè l'aver agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo), di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti del senatore Roberto Castelli e dei signori Marco Preioni, Fausto De Santis, Daniela Bianchini, Alfonso Papa e Giuseppe Magni, in merito ai reati loro ascritti nella richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma del 23 novembre 2006.

MANZIONE, *relatore*

